

POSITIV PARLAMENTARISME OG OPPLØSNINGSRETT?



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 678
Leveringsfrist: 25. november 2011 kl. 12.00

Til sammen: 15 660 ord

20.11.2011

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Positiv parlamentarisme	6
1.3	Oppløsningsrett	7
2	Maktfordelingsprinsippet og folkesuverenitetsprinsippet	9
2.1	Maktfordelingsprinsippet	9
2.2	Folkesuverenitetsprinsippet	11
3	Statsforfatningsrett i våre nabostater	13
3.1	Sverige	14
3.2	Danmark	15
4	Grunnlovsforslaget	16
4.1	Innledning	16
4.2	Grunnlovsforslaget	16
4.2.1	Positiv parlamentarisme	17
4.2.2	Oppløsningsrett og ekstraordinære valg	23
4.2.3	Funksjonstiden for storting valgt ved ekstraordinære valg	27
4.2.4	Bestemmelsene knyttet til grunnlovsendringer	30
4.2.5	Ikrafttreden	33
4.3	Sammenligning av det aktuelle grunnlovsforslaget med forslaget som ble nedstemt i 2007	33
5	Statsrettslige og politiske konsekvenser av en eventuell innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett	36
5.1	Positiv parlamentarisme	36
5.1.1	Flertallsregjering	38
5.1.2	Mindretallsregjering	38
5.2	Oppløsningsrett	41
5.2.1	Flertallsregjering	43
5.2.2	Mindretallsregjering	43
5.3	Statsrettslige konsekvenser av å innføre oppløsningsrett uten positiv parlamentarisme	44
5.4	Opposisjonens og opinionens rolle	45
5.5	Samlet vurdering	47
6	Muligheten for at Stortinget vedtar å innføre positiv parlamentarisme og oppløsningsrett	50
7	Litteraturliste	52

1 Innledning

Helt siden Kongeriket Norges Grunnlov ble vedtatt på Eidsvoll i mai 1814 har det opp igjennom årene blitt gjennomført en rekke konstitusjonelle endringer, samt diskutert mulige andre. Gjentatte ganger har det vært foreslått å innføre ulike former for positiv parlamentarisme og oppløsningsrett. I denne oppgaven vil jeg ta for meg det aktuelle helhetlige grunnlovsforslaget i Dokument nr. 12:14 (2007-2008) om innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett, og vurdere de statsrettslige konsekvensene ved en eventuell innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett? I denne sammenheng vil det også være sentralt å se på om det kan innføres oppløsningsrett uten positiv parlamentarisme.

Den første delen tar for seg bakgrunnen for grunnlovsforslaget samt litt historikk. Videre vurderes det aktuelle grunnlovsforslaget i lys av de to grunnleggende konstitusjonelle prinsippene om maktfordeling og folkesuverenitet. Deretter følger en sammenligning mellom grunnlovsforslaget og den konstitusjonelle situasjonen i Sverige og Danmark. Den fjerde delen tar for seg det aktuelle grunnlovsforslaget, tolker dette og sammenligner det med det grunnlovsforslaget som ble nedstemt i 2007. Den femte delen foretar en helhetlig vurdering av statsrettslige og politiske konsekvenser av en mulig innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett.

Til slutt ser oppgaven nærmere på muligheten for at Stortinget denne gangen vedtar å innføre en ordning med positiv parlamentarisme og oppløsningsrett. Forslaget er nå til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen som har satt frist for å komme med sin innstilling til 20.12.2011. Dermed blir nok voteringen over grunnlovsforslaget tidlig på våren 2012.

1.1 Bakgrunn

Kongeriket Norges Grunnlov ble vedtatt av riksforsamlingen på Eidsvoll i mai 1814, og inneholder først og fremst bestemmelser som konstituerer og fastsetter de rettslige rammene for de øverste statsmaktene (Kongen/regjeringen, Stortinget og Høyesterett). Videre inneholder Grunnloven sentrale rettigheter som ytringsfrihet, religionsfrihet,

næringsfrihet, personlig frihet og eiendomsrett. I tillegg inneholder Grunnloven blant annet forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft og forbudet om at ingen kan straffes uten lov og dom.

I løpet av de rundt 200 årene siden Grunnloven ble vedtatt, har styreformen gjennomgått til dels store forandringer. Disse forandringene kom som følge av endret konstitusjonell praksis, innenfor grunnlovens rammer, uten at Grunnloven nødvendigvis ble endret i tråd med denne. Men flere endringer ble gjort etter riksrettsavgjørelsen i 1884 og unionsoppløsningen i 1905, og i de senere årene har og Stortinget foretatt viktige og til dels omfattende endringer ved blant annet grunnlovfesting av parlamentarisme og regjeringens opplysningsplikt, avskaffelse av odelsting og lagting, samt innføring av en helt ny riksrettsordning.

Parlamentarisme er en styreform som innebærer at den utøvende myndighet (regjeringen) er sterkt knyttet til den lovgivende myndighet (Stortinget). Professor Trond Nordby ved Institutt for Statsvitenskap ved Universitetet i Oslo skriver blant annet:

”Etter overgangen til parlamentarisme og opprettelsen av organiserte partigrupper, derimot, ble regjeringsspørsmålet avgjort av styrkeforholdet mellom partigruppene i Stortinget, mens Regjeringen ble sittende på stortingsflertallets nåde.”¹

Den varianten av parlamentarisme som vi har i Norge kalles negativ parlamentarisme. Dette er en variant av parlamentarisme som innebærer at regjeringen må søke avskjed dersom et flertall av stortingsrepresentantene gir sin tilslutning til et mistillitsforslag, jf. Grl. § 15 første ledd. Når Stortinget stemmer over et mistillitsforslag, blir dette til et mistillitsvotum dersom det får alminnelig flertall. Stortinget har ikke formelt sett kompetanse til å innsette regjeringen, men kan eventuelt vedta et mistillitsvotum mot regjeringen, som gir regjeringen plikt til å søke avskjed. Denne formen for parlamentarisme innebærer imidlertid at regjeringen ikke aktivt trenger Stortingets *tillit*

¹ Nordby, Trond. *Grunnlov og styreform*, Norge 1814 – 2010. Oslo, (Universitetsforlaget), 2010. s. 12.

for å regjere. Det er fortsatt Kongen som utnevner statsrådene jf. Grunnloven § 12 første ledd første punktum og §§ 27 følgende, men parlamentarismen innførte dette ekstra vilkåret om at regjering ikke må ha Stortingets *mistillit*.

I Norge har vi hatt en gradvis innføring av negativ parlamentarisme siden riksrettsavgjørelsen i 1884. Parlamentarismen hadde imidlertid ennå ikke blitt testet ut, og da regjeringen til Høyres Emil Stang ble møtt med mistillitsvotum i 1893 fortsatte regjeringen som om ingenting hadde hendt. Man kan derfor si at ordningen først ble befestet etter 1905, etter at kong Oscar II ikke klarte å danne en regjering som Stortinget ville godta.

Bakgrunnen var at Stortinget for tredje gang hadde vedtatt en lov om norsk konsulatvesen. Kongen nektet fortsatt å sanksjonere loven og nedla veto for tredje gang. Ettersom Kongen ikke hadde et tredje veto, nektet statsrådene å kontrasignere beslutningen jf. Grl. § 31. Videre søkte statsrådene avskjed, men Kongen godtok ikke avskjedssøknaden med den begrunnelse at han ikke ville finne noen andre som var villige til å danne regjering. Stortinget fattet den 7. juni 1905 følgende enstemmige vedtak:

”Da statsraadets samtlige medlemmer har nedlagt sine embeder, da Hans Majestæt kongen har erklæret sig ude af stand til skaffe landet en ny regjering, og da den konstitutionelle kongemagt saaledes er traadt ud af virksomhed, bemyndiger stortinget medlemmerne af det idag aftraadte statsråd til indtil videre som den norske regjering at udøve den kongen tillagte myndighed i overensstemmelse med Norges riges grundlov og gjældende love – med de ændringer, som nødvendiggjøres derved, at foreningen med Sverige under en konge er opløst som følge af, at kongen har ophørt at fungere som norsk konge.”²

² 7. juni vedtaket 1905. Trykket i Stortingsforhandlinger 1904-1905, bind 7B. s. 2544.

At Kongen ikke klarte å danne en regjering, ble brukt som begrunnelse for at han ikke lenger var Norges konge. Dermed stod ikke lenger Kongen fritt til å utpeke en regjering, men var avhengig av at regjeringen ikke hadde Stortingets mistillit.

Ordningen med at regjeringen må søke avskjed dersom Stortinget vedtar et mistillitsvotum ble ikke utprøvd før i 1928 da regjeringen ledet av Christopher Hornsrud (Arbeiderpartiet) ble den første til å gå av etter et mistillitsvotum. Parlamentarismen eksisterte lenge som konstitusjonell sedvane, og først i 2007 vedtok Stortinget å grunnlovsfeste parlamentarismen. Dermed var parlamentarismen formelt innført i Kongeriket Norges Grunnlov.

Det har i tillegg flere ganger vært fremmet forslag i Stortinget om å endre Grunnloven for å innføre positiv parlamentarisme og oppløsningsrett. Bakgrunnen for ønske om en slik reform er sammensatt, men først og fremst er det et ønske om å endre en situasjon der regjeringen har begrenset handlekraft overfor Stortinget. Dagens system med negativ parlamentarisme innebærer at regjeringen ikke kan bli sittende dersom den får Stortingets mistillit, jf. Grunnloven § 15 første ledd. Det stilles heller ikke noe krav om at regjeringen må ha støtte fra et flertall på Stortinget for å kunne innsettes. Dermed har man ofte fått mindretallsregjeringer uten tilstrekkelig autoritet overfor Stortinget. For å få mer handlekraftige regjeringer som er i stand til å ivareta landets interesser, trenger den et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen. Dette er et viktig formål med grunnlovsforslaget om å innføre positiv parlamentarisme og oppløsningsrett.

I dag er syv partier representert på Stortinget. Det er tre store partier (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre), samt fire mindre partier (Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre). Det vanlige i Norge har vært å etablere mindretallsregjeringer. Med unntak av årene fra 1983 – 1985, har Norge i perioden fra 1971 – 2005 hatt mindretallsregjeringer. Frem til år 2005 har det vært vanskelig å oppnå en flertallsregjering ettersom Arbeiderpartiet har foretrukket å sitte i mindretallsregjering alene og Høyre ikke har ønsket å danne regjering med Fremskrittspartiet. Det var derfor noe nytt i norsk politikk da Arbeiderpartiet i 2005 dannet en flertallsregjering i koalisjon med Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Årsaken til at Arbeiderpartiet ønsket å etablere en flertallsregjering var nok at det ønsket å unngå den spesielt krevende situasjonen det er å få gjennomført en helhetlig politikk med en mindretallsregjering. For at en mindretallsregjering skal få gjennomslag for sin politikk i Stortinget, må regjeringen samarbeide med ett eller flere av opposisjonspartiene for å oppnå det nødvendige flertallet for å få vedtatt statsbudsjettet og eventuelle lovforslag. Dermed kan det bli svært utfordrende for regjeringen å få gjennomført en helhetlig politisk kurs, ettersom regjeringen kan risikere å måtte inngå budsjettforlik med ulike politiske partier for å oppnå flertall. Dersom regjeringen ikke lykkes i å få flertall for sakene sine i Stortinget, kan man risikere at stortingsflertallet fatter vedtak som regjeringen er helt uenig i. Dermed må regjeringen enten utføre vedtak man ikke er enig med eller stille kabinettsspørsmål og søke avskjed om den ikke får gjennomslag i voteringen.

Under mindretallsregjeringer hender det ofte at opposisjonen på Stortinget yter press og forsøker å påvirke regjeringen ved bruk av anmodningsvedtak, som karakteriseres som meningsyttringer overfor regjeringen. Anmodningsvedtak er ikke juridisk bindende, som f.eks. budsjett og skattevedtak, men er primært et politisk pressmiddel overfor regjeringen. Bruken av anmodningsvedtak økte kraftig på slutten av 1990-tallet. Regjeringen føler seg nok ofte helt eller delvis bundet av anmodningsvedtakene ettersom regjeringen kan måtte søke avskjed dersom Stortinget ikke lenger har tillit til regjering, jf. Grl. § 15 første ledd. Man kan med andre ord si at regjeringen til en viss grad har blitt styrt av Stortinget, såkalt stortingsregjereri. Stortingsregjereri indikerer blant annet at Stortinget beveger seg inn på området som hører under den utøvende makt. For når Stortinget overstyrer regjeringen, kan ofte hensynet til en langsiktig og helhetlig politikk bli undergravd. I tillegg vil kvaliteten på lovforslag bli best når de utarbeides innenfor et departement som besitter spesialkompetansen, noe som også taler imot stortingsregjereri.

For å unngå å bli styrt av Stortinget, har derfor mindretallsregjeringer ved flere anledninger gått så langt som å stille kabinettsspørsmål for å få sin vilje igjennom. Kabinettsspørsmål innebærer at regjeringen i forkant av en votering erklærer at den vil søke avskjed dersom den ikke oppnår flertall i den konkrete saken. Allikevel har regjeringen flere ganger tapt voteringen.

Selv om det er en viss uenighet om regjeringen har en konstitusjonell plikt til å søke avskjed etter å ha tapt en slik votering, er det en politisk realitet at regjeringen søker avskjed etter å ha tapt en votering over et kabinettsspørsmål.

1.2 Positiv parlamentarisme

I dag gjenstår spørsmålet om det bør innføres positiv parlamentarisme og oppløsningsrett i Norge. Professor Trond Nordby hevder:

*”Fremdeles mangler innsetningsvedtak (investitur) og oppløsningsrett, som må regnes å tilhøre parlamentarismens normaltilstand.”*³

Det har ved flere anledninger vært foreslått å innføre en ordning med positiv parlamentarisme. Positiv parlamentarisme innebærer at man ikke kan være statsminister uten at Stortinget eksplisitt har gitt sin støtte til regjeringen.

I dag utnevnes regjeringen av Kongen som selv velger sitt råd, jf. Grunnloven § 12 første ledd og §§ 27 følgende. Allikevel rådfører Kongen seg med den avtroppende statsminister og eventuelt andre om hvem han bør gi oppdraget om å danne regjering. Denne rådføringen kan eventuelt gjøres med stortingspresidenten og de parlamentariske lederne på Stortinget. Denne prosessen er sentral i arbeidet for å unngå at regjeringen blir felt ved et mistillitsvotum allerede kort tid etter innsettelsen.

Den foreslåtte ordningen med positiv parlamentarisme vil særlig innebære endring ved to situasjoner: Den første situasjon er dersom den sittende regjeringen ønsker å fortsette etter et valg og den andre er i tilfelle regjeringen søker avskjed. I begge tilfellene vil det bli votert i Stortinget om hvem som bør bli statsminister, såkalt investitur.

Dersom regjeringen ønsker å fortsette etter et valg, søker den Stortinget om tillit til å bli sittende. Dersom regjeringen oppnår tillit i Stortinget, kan regjeringen fortsette. Oppnår derimot ikke regjeringen tillit i Stortinget, må regjeringen søke avskjed.

³ Nordby, Trond. *Grunnlov og styreform*, Norge 1814 – 2010. Oslo, (Universitetsforlaget), 2010. s. 20.

Når regjeringen har søkt avskjed som følge av for eksempel valgnederlag eller mistillitsvotum, skal Stortingets vilje over hvem som bør danne regjering komme til uttrykk igjennom en votering over aktuelle statsministerkandidater.

Stortingspresidenten foreslår aktuelle statsministerkandidater etter å ha forhørt seg med den avtroppende statsministeren om hvem som bør bli ny statsminister. I det aktuelle grunnlovsforslaget er det dessuten alternative forslag om stortingspresidenten også skal forhøre seg med lederne av partigruppene eller om man skal forhøre seg med partigruppene som helhet.

På det tidspunktet en statsministerkandidat har fått Stortingets støtte, gir stortingspresidenten Kongen meddelelse om dette. Kongen kjenner da Stortingets vilje og gir kandidaten oppdrag med å danne regjering. Ved en ordning med positiv parlamentarisme, har Stortinget aktivt meddelt Kongen sin vilje om hvem som bør bli statsminister. Stortinget har dermed ikke bare mulighet til å vedta et mistillitsvotum overfor regjeringen, men er positivt med å gi sin tilslutning til statsministeren allerede ved innsettelsen av regjeringen.

Både Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet ønsker å innføre positiv parlamentarisme, men med noe ulike begrunnelser. Arbeiderpartiet ønsker å unngå at Stortinget aktivt skal kunne styre regjeringen, og at det derfor bør avklares et flertall på Stortinget så regjeringen vet hva den har å forholde seg til. Fremskrittspartiet ønsker å unngå at regjering tar det for gitt at Fremskrittspartiet støtter regjeringen uten at man er enige om en felles politisk plattform, som danner grunnlaget for et avklart flertall på Stortinget. Dermed ønsker både Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet å innføre positiv parlamentarisme for å sikre at regjeringen har et avklart flertall på Stortinget før den innsettes. På denne måten vil man også få avklart hvem som er ansvarlig for regjeringens politikk.

1.3 Oppløsningsrett

Det har ved flere anledninger vært foreslått å innføre oppløsningsrett, og da gjerne i sammenheng med innføring av positiv parlamentarisme. Oppløsningsrett er retten til å

oppløse parlamentet og skrive ut nyvalg. Retten til å oppløse parlamentet kan enten være tillagt den lovgivende eller den utøvende makt. Norge har i dag ingen konstitusjonell ordning som åpner for å oppløse Stortinget og skrive ut nyvalg mellom de ordinære valgene hvert fjerde år.

I det aktuelle grunnlovsforslaget er det foreslått to ulike tilfeller som kan åpne opp for å oppløse Stortinget og skrive ut nyvalg. Det første som kan åpne for oppløsning, er at Stortinget ikke kan få flertall for en statsministerkandidat. I et slikt tilfelle skal Stortinget meddele Kongen at det skal utskrives nyvalg, deretter må Kongen innen en bestemt frist beslutte når det nyvalget skal holdes og straks informere Stortinget om beslutningen. En eventuell innføring av denne varianten av oppløsningsrett vil nok først og fremst ha en disiplinerende effekt på de politiske partiene om å bli enige om en statsministerkandidat. Partiene vil nok forhandle mer konstruktivt nettopp for å unngå nyvalg. Men dersom partiene allikevel ikke kan enes om en statsministerkandidat, vil folket få mulighet til å stemme frem en annen sammensetning av Stortinget, som kan gjøre det enklere å samle nok støtte for investitur av en ny statsminister.

Det andre som kan åpne for oppløsning av Stortinget er at det enten er fremmet et mistillitsforslag eller regjeringen har stilt kabinettsspørsmål, og at regjeringen på forhånd har meddelt Stortinget at det vil bli utskrevet nyvalg dersom den lider nederlag i voteringen. I en slik situasjon vil regjeringen kunne møte et eventuelt mistillitsforslag eller en situasjon hvor regjeringen ønsker å stille kabinettsspørsmål med mulighet for å oppløse Stortinget dersom regjeringen taper voteringen.

Ved å innføre en variant av oppløsningsrett i sammenheng med positiv parlamentarisme, vil folket kunne avgjøre en eventuell konflikt mellom Stortinget og regjeringen som følge av at det parlamentariske grunnlaget for regjeringen svekkes eller faller bort. Det aktuelle grunnlovsforslaget innebærer altså ikke at det skal innføres en oppløsningsrett som skal kunne benyttes bare fordi det er mest politisk opportunt.

2 Maktfordelingsprinsippet og folkesuverenitetsprinsippet

Denne delen av oppgaven tar for seg de grunnleggende konstitusjonelle prinsippene som særlig blir berørt ved en eventuell innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett; maktfordelingsprinsippet og folkesuverenitetsprinsippet.

2.1 Maktfordelingsprinsippet

Maktfordelingsprinsippet ble særlig utviklet av den franske politiske filosofen Charles-Louis Montesquieu (1689 – 1755). Han mente at den beste måten å forhindre maktmisbruk og korrupsjon på, var å spre makten mellom ulike statsorganer slik at de balanserte og kontrollerte hverandre gjennom en maktbalanse. Det er vanlig å tolke maktfordelingsprinsippet slik at makten skal deles mellom en utøvende makt, en lovgivende makt og en dømmende makt ved uavhengige domstoler. Montesquieu hevdet imidlertid at domstolene ikke egentlig var en del av maktfordelingen; de var bare ”munnen som uttaler lovens ord” i sivile saker og straffesaker.⁴

I ulike varianter er maktfordelingsprinsippet i dag å finne igjen i de fleste demokratiske stater. Prinsippet stod også svært sentralt da den norske Grunnloven ble utformet i 1814. Makten skulle deles mellom den utøvende makt ved Kongen; den lovgivende makt ved Stortinget; og den dømmende makt ved Høyesterett, samt Riksretten som ved brudd på konstitusjonelle plikter skulle kunne dømme medlemmer av regjeringen, Stortinget og Høyesterett. Formålet med en slik inndeling var å spre makt og ansvar mellom Kongen, Stortinget og Høyesterett.

Grunnloven ble dermed inndelt etter de øverste statsorganene; Del B om den utøvende makt, del C om den lovgivende makt og del D om den dømmende makt.

Siden 1814 har maktfordelingsprinsippet i Norge utviklet seg i retning av at Stortinget gradvis har fått større innflytelse på bekostning av Kongen/regjeringen (mer om dette under punkt 2.2). I tillegg har regjeringen har fått stadig mer reell innflytelse på bekostning av Kongen som person. Den utøvende makt ligger fortsatt formelt hos

⁴ Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen, (Fagbokforlaget), 2009. s. 294.

Kongen i statsråd, men reelt sett utformes og gjennomføres kongelige resolusjoner av regjeringen. For at en kongelig resolusjon skal være gyldig må den kontrasignerers av regjeringen, som hovedregel av statsministeren, jf. Grl. § 31.

Parlamentarismen innebærer et tettere forhold mellom den lovgivende og den utøvende makt, og bidrar dermed til et mindre tydelig skille mellom statsmaktene. Formålet med maktfordelingsprinsippet er jo nettopp at det skal være balanse mellom de øverste statsmaktene. I den forbindelse er Johan Sverdrups innlegg i statsrådsaken i Stortinget 8. mars 1872 kjent:

*”I det øieblik, at al makt og kraft samles her i denne sal til afgjørelse af samfundets høieste og vigtigste anliggende, gaar der en stor vækkelse ud over landet... Der kan ikke lenger regieres uden Storthinget, der maa regieres med Storthinget.”*⁵

Dette har senere blitt forkortet til det mer velkjente ”All makt i denne sal”. I ettertiden har det blitt diskutert hva Sverdrup egentlig mente med dette sitatet. Dette var imidlertid ikke et uttrykk for å oppheve den klassiske maktfordelingen, men et ønske om at den lovgivende og utøvende makt skulle samles i Stortinget til avgjørelse for samfunnets høyeste og viktigste anliggende.⁶ Dette uttrykket har senere blitt et symbol på parlamentarismen.

Det sentrale i debatten er hvordan en eventuell innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett vil bidra til å endre forholdet mellom Stortinget og regjeringen, med andre ord en del av maktfordelingens utforming i Norge.

Den ene varianten av oppløsningsrett som foreslås innført vil gi regjeringen mulighet til å imøtegå et mistillitsforslag fra Stortinget, med trussel om å oppløse Stortinget og skrive ut ekstraordinært valg. På samme måte vil regjeringen få en styrket autoritet overfor Stortinget ved å kunne stille kabinettspørsmål med trussel om å oppløse Stortinget og skrive ut ekstraordinært valg, dersom regjeringen ikke får støtte for sitt

⁵ Sverdrup, Johan. Innlegg i statsrådsaken i Stortinget 8. mars 1872. S.Tid (1872):125 f.

⁶ Nordby, Trond. *Grunnlov og styreform*, Norge 1814 – 2010. Oslo, (Universitetsforlaget), 2010. s. 38.

syn. En ordning med oppløsningsrett vil dermed gi regjeringen et middel til å styrke sin posisjon overfor Stortinget. Noe som er det motsatte av det som skjedde ved innføringen av negativ parlamentarisme, hvor man styrket Stortingets posisjon overfor regjeringen, ved at en regjering må søke avskjed som følge av et mistillitsvotum fra Stortinget. Med andre ord kan en innføring av oppløsningsrett for regjeringen bidra til å rette opp i ubalanse som oppstod mellom den utøvende og lovgivende makt da man innførte negativ parlamentarisme.

En av hovedutfordringene knyttet til maktfordelingsprinsippet er at mindretallsregjeringer i stor grad kan sies å ha blitt styrt av Stortinget. Regjeringen har på mange måter blitt ansett for å være et ”ekspedisjonskontor” hvor regjeringen gjennomfører det Stortinget har bestemt. Ved flertallsregjeringer er imidlertid rollene byttet om, det blir istedenfor hevdet at Stortinget på mange måter fungerer som et ”ekspedisjonskontor” for regjeringen, i den forstand at regjeringens forslag som oftest blir vedtatt.

Det er viktig at hverken regjeringen eller Stortinget skal være et “ekspedisjonskontor” for det andre maktorganet (mer om dette under punkt 5). Konstitusjonelt sett er det allikevel svært viktig at Stortinget og regjeringen samvirker og har et godt samarbeid. Debatten om grunnlovsforslaget ligger i spenningsfeltet mellom disse to situasjonene.

Totalt sett vil en innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett for regjeringen bidra til å endre forholdet mellom den lovgivende og utøvende makt: En innføring av oppløsningsrett for regjeringen vil på den ene siden styrke maktfordelingen mellom Stortinget og regjeringen mens en innføring av positiv parlamentarisme vil på den annen side svekke maktfordelingen mellom Stortinget og regjeringen.

2.2 Folkesuverenitetsprinsippet

Folkesuverenitetsprinsippet ble særlig utviklet av den sveitsisk-franske filosofen Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778), og går ut på at det i enhver stat bør være folket som skal styre. Dette kan gjennomføres på flere måter, enten *direkte* gjennom møter eller folkeavstemninger eller *indirekte* gjennom folkevalgte organer. Norge har et stykke på

vei indirekte, eller med andre ord representativt demokrati, hvor folket velger representanter til å styre på vegne av seg. I Grunnloven kommer dette direkte til uttrykk i § 49: *”Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget”*.

Folkesuverenitetsprinsippet var i likhet med maktfordelingsprinsippet svært sentralt da Norge fikk sin grunnlov på Eidsvoll i 1814. Grunnloven del C ”Om Borgerret og den lovgivende Magt” inneholder bestemmelsene knyttet til folket, valg og Stortinget.

Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget, jf. Grunnloven § 49.

Storingsrepresentantene er valgt av folket og skal representere dets interesser.

Stortinget er med andre ord folkets forsamling, som fremhever folkesuvereniteten.

Da negativ parlamentarisme ble innført i Norge, innebar det at folkesuverenitetsprinsippet ble forsterket ved at Stortinget fikk en styrket posisjon overfor regjeringen. Stortinget som folkets representant fikk utvidet kontroll med regjeringen og den utøvende makt. En eventuell innføring av positiv parlamentarisme vil gi Stortinget ytterligere myndighet og kontroll overfor regjeringen, ved at det vil være Stortinget som folkevalgt organ som ved investitur kommer til å utpeke statsministeren og gi kongen råd om å gi vedkommende statsminister oppdraget med å danne regjering. Ordlyden i § 12 første ledd første punktum blir imidlertid stående: ”Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere.” (Mer om dette under punkt 4.2.1). En innføring av positiv parlamentarisme vil dermed innebære at folkesuvereniteten styrkes.

En eventuell innføring av oppløsningsrett for regjeringen i tilfelle hvor regjeringen stiller kabinettsspørsmål eller det blir fremsatt mistillitsforslag og regjeringen på forhånd klargjør at dersom regjeringen ikke vinner frem med sitt syn, vil regjeringen kunne oppløse Stortinget og skrive ut ekstraordinært valg. En slik ordning vil gi velgerne myndighet til å avgjøre konflikter mellom Stortinget og regjeringen. I et representativt demokrati vil det faktisk kunne være demokratisk å la folket få myndighet til å avgjøre en eventuell konflikt mellom de øverste statsorganene. Folket skal i følge denne tankegangen være suverene, og da vil det også være naturlig at det kan bli bedt om å avgjøre fastlåste konflikter mellom Stortinget og regjeringen. En slik variant av

oppløsningsrett kan bidra til mer stabile regjeringer ettersom politikerne nok vil forsøke å unngå å havne i en slik situasjon.

Maktfordelingsprinsippet styrkes ved at regjeringen i gitte situasjoner får mulighet til å oppløse Stortinget, og folkesuvereniteten styrkes ved at det er folket som ved Stortinget innsetter regjeringen. En eventuell innføring av både positiv parlamentarisme og oppløsningsrett gjør det altså mulig å styrke både maktfordelingsprinsippet og folkesuverenitetsprinsippet.

3 Statsforfatningsrett i våre nabostater

Alle parlamentarisk styrte stater unntatt Norge, Danmark og Island praktiserer en eller annen form for innsetningsvedtak, såkalt investitur.⁷ I tillegg er Norge nærmest den eneste staten med et parlamentarisk styre som ikke har noen mulighet til å oppløse parlamentet og skrive ut nyvalg i løpet av en valgperiode.⁸ Norge er dermed i en spesiell konstitusjonell situasjon som gjør det naturlig å diskutere om vi også bør innføre en ordning med positiv parlamentarisme og oppløsningsrett.

I forhold til oppløsningsrett mangler Norge en sikkerhetsventil i tilfelle politiske kriser. Det er allikevel verdt å merke seg at det finnes mange ulike ordninger og at selv om andre stater har oppløsningsrett, kan vilkårene for å benytte oppløsningsretten være så strenge at man i realiteten kan sies å være på linje med Norge.

For å få bedre innsikt og forståelse av den konstitusjonelle situasjonen i Norge, er det naturlig å sammenligne det aktuelle grunnlovsforslaget med den konstitusjonelle situasjonen i våre nabostater Sverige og Danmark.

⁷ Nordby, Trond. *Grunnlov og styreform*, Norge 1814 – 2010. Oslo, (Universitetsforlaget), 2010. s. 21.

⁸ Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen, (Fagbokforlaget), 2009. s. 206.

3.1 Sverige

Sverige har en variant av investitur hvor det er riksdagspresidenten som foreslår statsminister. Kandidaten blir godkjent dersom ikke et flertall i Riksdagen stemmer mot. Sverige har med andre ord en aktiv votering over statsministerkandidat, men regjeringen behøver imidlertid ikke å få støtte av parlamentsflertallet, kun unngå å få flertallet mot seg.⁹

I Sverige har regjeringen rett til å oppløse Riksdagen og skrive ut ekstra valg i mellom de ordinære valgene som gjennomføres hvert fjerde år. Det er ingen begrensninger ved utøvelsen av prerogativet knyttet til selve beslutningen om å oppløse parlamentet.¹⁰ Et eventuelt ekstraordinært valg forskyver imidlertid ikke de ordinære valgene som uansett skal avholdes hvert fjerde år.

I tillegg har Sverige en variant av oppløsningsrett som innebærer at riksdagspresidenten skal oppløse parlamentet dersom hans forslag til statsminister blir forkastet fire ganger.

¹¹ Med andre ord en oppløsningsplikt dersom Riksdagen ikke samler seg om en statsministerkandidat.

Sverige har både en oppløsningsplikt dersom parlamentet ikke kan enes om en statsministerkandidat og en oppløsningsrett hvor regjeringen kan oppløse Riksdagen og skrive ut nyvalg. Disse variantene av oppløsningsrett minner om de som foreslås innført i Norge. Hovedforskjellen er at regjeringen har viere adgang til å oppløse parlamentet i Sverige enn det som foreslås innført i Norge. I Norge er det foreslått at regjeringen bare skal kunne oppløse parlamentet dersom den har fått et mistillitsvotum eller har stilt kabinettspørsmål og før voteringen har varslet at parlamentet vil bli oppløst om regjeringen ikke får tilslutning for sitt synspunkt. Begge variantene av oppløsningsrett i Sverige fungerer stort sett som sikkerhetsventiler og er svært lite anvendt. De siste 20-30 årene har ikke oppløsningsretten vært brukt i det hele tatt.

⁹ Regeringsformen 6. kap § 3 og NOU 2001:03 *Velgere, valgordning, valgte*. Side 554

¹⁰ Regeringsformen 6. kap § 7 og NOU 2001:03 *Velgere, valgordning, valgte*. Side 561

¹¹ Regeringsformen 6. kap § 5 og NOU 2001:03 *Velgere, valgordning, valgte*. Side 561

3.2 Danmark

Danmark har på samme måten som Norge en variant av negativ parlamentarisme. Norge grunnlovsfestet parlamentarismen i 2007, med ikrafttreden fra 2009, mens Danmark grunnlovsfestet sin form for parlamentarisme allerede i 1953. I praksis har imidlertid Danmark hatt parlamentarisme fra 1901, ved systemskiftet som innebar en overgang fra konge valgt regjering til en regjering basert på Folketinget.

I Danmark har regjeringen en variant av oppløsningsrett som bidrar til å balansere makten mellom Folketinget og regjeringen. I tilfelle konfliktsituasjoner med parlamentet, vil regjeringen kunne oppløse parlamentet. Dermed har denne retten styrket regjeringens posisjon overfor Folketinget.

Det er allikevel grunn til å merke seg at dersom Folketinget oppløses og det skrives ut nyvalg i Danmark, innebærer dette at man påbegynner en ny fireårsperiode. Det vil bli gjennomført ordinære valg dersom det ikke har vært noen ekstraordinære valg i løpet av fire år. Forskjellen er imidlertid at oppløsningsretten i Danmark innebærer at statsministeren avgjør når det skal skrives ut nyvalg. På den måten kan det foreligge taktiske vurderinger om når man skriver ut nyvalg, for eksempel når det er mest politisk opportunt. En slik variant foreslås imidlertid ikke i Norge. I det aktuelle grunnlovsforslaget er det foreslått at det kun er i tilfelle hvor regjeringen på forhånd varsler, at oppløsning og nyvalg vil bli konsekvensen dersom mistillitsforslaget eller kabinettspørsmålet ikke får flertall. Dermed vil man i Norge ikke kunne skrive ut nyvalg på bakgrunn av at det kan tenkes politisk opportunt. Allikevel kan regjeringen velge å stille kabinettspørsmål på en sak som skal avklares i perioden regjeringspartiene ligger svært godt an på meningsmålingene.

I tillegg har Danmark en variant av oppløsningsrett som innebærer at parlamentet også blir oppløst etter vedtak av grunnlovsendringer, noe som imidlertid ikke er foreslått i det aktuelle norske grunnlovsforslaget. I det aktuelle grunnlovsforslaget er det imidlertid foreslått en oppløsningsplikt dersom Stortinget ikke kan enes om en statsministerkandidat, en slik variant av oppløsningsrett finnes imidlertid ikke i Danmark.

4 Grunnlovsforslaget

4.1 Innledning

Det er flere ganger blitt fremmet forslag om grunnlovsendringer med sikte på å innføre en ordning med positiv parlamentarisme og oppløsningsrett i Norge. Forrige gang et slikt forslag ble behandlet i Stortinget, var 31. mai 2007. Den gangen oppnådde forslaget flertall, men ikke det nødvendige flertallet for grunnlovsendringer. Den 30. september 2008 fremmet stortingsrepresentantene Carl I. Hagen (Fremskrittspartiet), Berit Brørby (Arbeiderpartiet), Hill-Marta Solberg (Arbeiderpartiet), Ivar Skulstad (Arbeiderpartiet), Lodve Solholm (Fremskrittspartiet), Olav Akselsen (Arbeiderpartiet), Svein Roald Hansen (Arbeiderpartiet) og Øystein Djupedal (Sosialistisk Venstreparti) et felles helhetlig forslag til grunnlovsendringer i Dokument nr. 12:14 (2007-2008) om innføring av positiv parlamentarisme (investitur) og oppløsningsrett. Forslaget er nå til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen som har satt frist for å komme med sin innstilling til 20.12.2011. Dermed blir nok voteringen over grunnlovsforslaget tidlig på våren 2012.

Forrige gang det ble fremmet et slikt helhetlig grunnlovsforslag om innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett, ble det samtidig fremmet et alternativt forslag som kun innebar en innføring av oppløsningsrett. Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet støttet forslaget om å innføre både positiv parlamentarisme og oppløsningsrett, mens Høyre støttet forslaget om kun å innføre oppløsningsrett. Dette medførte at ingen av forslagene oppnådde 2/3 flertall, som er flertallskravet ved grunnlovsendringer, jf. Grunnloven § 112 første ledd tredje punktum. Det ble med andre ord ikke innført en variant av oppløsningsrett, til tross for at det faktisk forelå tilstrekkelig flertall for oppløsningsrett.

4.2 Grunnlovsforslaget

Det helhetlige grunnlovsforslaget vil innebære endring av flere sentrale paragrafer i Norges grunnlov, samt innføring av noen nye paragrafer og ledd. Ved tolkning av grunnlovsforslag har man begrensede rettskildefaktorer å benytte. Det er sjeldent man finner forarbeider til mange av grunnlovsendringene. For å finne

grunnlovsbestemmelsenes intensjon, kan man til dels finne svar ved å lese kommentardelen til grunnlovsforslaget.

Den mest sentrale tolkningsfaktoren er ordlyden. Alle grunnlovsendringer må vedtas i samsvar med kravene i Grl. § 112, hvor det imidlertid ikke oppstilles noe særskilt krav til språkformen. Det er allikevel ønskelig at Grunnloven er konsekvent og benytter den samme språkformen uavhengig av når de enkelte bestemmelsene er vedtatt. I praksis har man lenge benyttet en tillempet versjon av 1814-språket, hvor det i 1903 ble foretatt en redaksjonell gjennomgang og endring.

Denne delen av oppgaven tar for seg endringsforslagene, inndelt etter hvilket hovedtema de knyttes til: Positiv parlamentarisme, oppløsningsrett, funksjonstiden ved ekstraordinære valg, bestemmelsene knyttet til grunnlovsendringer og ikrafttreden.

4.2.1 Positiv parlamentarisme

Forslaget om å innføre positiv parlamentarisme og investitur innebærer endring av Grunnloven § 12 og ny § 73 og ny § 74.

Grunnloven § 12 første ledd

Den første endringen er av § 12 i Grunnloven del B ”Om den udøvende Magt, Kongen og den kongelige Familie”. Grunnloven § 12 omhandler regjeringen og dens sammensetning.

En innføring av positiv parlamentarisme vil imidlertid ivareta ordlyden i Grunnloven § 12 første ledd første punktum: ”Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere”, som omhandler utnevning av både statsministeren og de enkelte statsrådene i regjeringen. Forslaget til grunnlovsendring av § 12 første ledd innebærer at man legger til et nytt annet punktum:

”Førend Embedet som Statsminister besættes, bør Kongen fra Stortingets Præsident have faaet Meddelelse om Stortingets Opfatning om, hvem der bør vælges.”

Ordlyden ”bør” tolkes i dette tilfellet som et ”skal”, altså en plikt. Isolert tolkning av ordlyden ”bør Kongen” innebærer dermed at Kongen skal ha fått meddelt Stortingets oppfatning før Kongen utpeker hvem som skal bli statsminister. Kongen skal med andre ord være kjent med Stortingets oppfatning før han gir vedkommende statsminister oppdraget med å danne regjering.

I enkelte andre sammenhenger skal ordlyden ”bør” tolkes som ”bør”, altså en vurderingsnorm. For å tolke dette ser man nærmere på forklaringen av det helhetlige grunnlovsforslaget. Der står det: *”Når en statsministerkandidat har fått Stortingets støtte, gir stortingspresidenten meddelelse om dette til Kongen. Kongen kjenner da Stortingets vilje og gir kandidaten i oppdrag å danne regjering.”* Det kan dermed virke som at Kongen får en plikt til å gi denne kandidaten i oppdrag å danne regjering. Allikevel må det presiseres at i følge Grl. § 12 første ledd første punktum følger det at: *”Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere.”* Kongen i statsråd kan med andre ord velge hvem som skal utgjøre regjeringen. Beslutning fattes av Kongen i statsråd og kontrasignes av regjeringen, jf. Grl. §§ 27 følgende. Dette hadde nok uansett ikke i praksis kommet på spissen ettersom det er et lavt konfliktnivå mellom Stortinget, Kongen og regjeringen. For dersom Kongen velger en statsminister som ikke har Stortingets tillit, kan Stortinget vedta et mistillitsvotum og regjeringen må søke Kongen om avskjed, jf. Grl. § 15 første ledd jf. annet ledd. Grunnlovsforslaget innebærer dermed at Kongens formelle myndighet til å utnevne regjeringen opprettholdes, men at Stortinget ved investitur avgjør hvem som kan bli statsminister.

Videre fremgår det av grunnlovsforslaget et alternativ til formuleringen av § 12 første ledd annet punktum:

”Førend Embedet som Statsminister besættes, bør Storthingets Præsident have meddelt Kongen, hvem der ifølge Storthingets Opfatning bør vælges.”

Dette innebærer ingen realitetsendring og er bare språklige omformuleringer.

Det tredje alternativet innebærer at ordet ”Opfatning” strykes, noe som kan tolkes som at det ikke bare er Stortingets oppfatning, men mer som Stortingets vilje. Dette innebærer nok først og fremst en språklig justering.

Andre justeringer av Grunnloven § 12

Den neste endringen er Grunnloven § 12 annet ledd, som innebærer at man i realiteten flytter ordlyden i § 12 fjerde ledd: *”Ægtefæller, Forældre og Børn eller to Søsken-
maa ei paa samme Tid have Sæde i Statsraadet.”* opp til § 12 annet ledd, og som blir annet punktum. På den måten vil man få samlet alt som har med regjeringens sammensetning i begynnelsen av § 12. Forslaget om å oppheve § 12 fjerde ledd følger derfor naturlig med, ettersom innholdet i fjerde ledd i realiteten er flyttet opp.

Det alternative forslaget om å oppheve § 12 tredje ledd forutsetter at kravet for regjeringens medlemmer om kirkemedlemskap allerede er fjernet, etter endringer i forholdet mellom stat og kirke. En slik grunnlovsendring har ikke blitt vedtatt og dette alternative forslaget realitetsbehandles derfor ikke før eventuelt sammen med saken om statskirkeordningen.

Flytting av grunnlovsbestemmelser

Videre foreslås det å ta i bruk paragrafnumrene § 70 og § 72, som i dag er tomme. Dette innebærer at nåværende § 71 flyttes til § 70, nåværende § 73 flyttes til § 71, og nåværende § 74 flyttes til § 72. I den videre fremstillingen benyttes de foreslåtte paragrafnumrene.

Ny Grunnloven § 73

Videre følger forslaget om innføring av ny § 73 i Grunnloven del C ”Om Borgerret og den lovgivende Magt”. Forslag til ny Grunnloven § 73 omhandler statsministerens plikt til enten å søke avskjed eller å anmode Stortinget om tillit til hans person. Med andre ord selve bestemmelsen om innføring av positiv parlamentarisme, hvor statsministeren og regjeringen må ha Stortingets tillit.

Forslag til ny grunnlovsbestemmelse § 73:

”Dersom ikke Statsministeren inden een Uge, efterat et nyvalgt Storthing er aabnet, har meddelt Storthinget at Regjeringen vil ansøge om Afsked, skal han inden Udløbet af samme Frist anmode om Storthingets Tillid til hans Person. Afstemning afholdes senest to Søgnedage efter Anmodningens Fremsættelse.

Saafremt Anmodningen ikke vinder Stortingets Bifald, forholdes videre saaledes, som bestemt i § 74.”

Forslaget innebærer at statsministeren innen én uke etter at et nyvalgt storting er åpnet, må ha meddelt Stortinget om regjeringen vil søke avskjed eller anmode Stortinget om tillit til hans person, såkalt investitur. Realiteten bak forslaget er nettopp at regjeringen enten skal søke avskjed som følge av valgnederlaget eller be om tillit til å fortsette. Det er Stortinget som folkets representanter som ved investiturvedtak eventuelt skal gi regjeringen fornyet tillit. Videre fremgår det av annet punktum at avstemningen om tillit til hans person skal avholdes senest to søgnedager etter at anmodningen ble fremsatt. Ordlyden ”søgnedage” dreier seg om hverdager, definert som alle dager som ikke er enten søndag eller helligdag. Altså vil også lørdager regnes for å være en ”søgnedag”. Får ikke anmodningen Stortingets støtte, skal man følge videre prosess som bestemt i § 74.

Alternativ nummer to er identisk med forslaget som er referert over, men innebærer at ordlyden ”vil ansøge” endres til ”have ansøgt”. Dette vil i utgangspunktet være en språklig endring, men kan kanskje innebære en nyanseforskjell etter hvilket tidspunkt regjeringen meddeler Stortinget at man søker avskjed. Med andre ord om denne søknaden vil skje eller allerede har skjedd. Rettslig sett vil det ha svært liten betydning om man velger alternativ én eller alternativ nummer to.

Videre er det fremmet ulike forslag om hvor mange søgnedager det skal være mellom tidspunktet anmodningen fremsettes og når avstemningen skal skje. Hvert av de to helhetlige alternativene har altså endringsforslag fra ”to Søgnedage” til ”tre Søgnedage”, ”fire Søgnedage” eller ”fem Søgnedage”. Stortinget har dermed mulighet til å vurdere hvor mange dager det er hensiktsmessig å ha mellom statsministerens anmodning om tillit til hans person og Stortingets avstemningen over dette.

Ny Grunnloven § 74

Videre følger grunnlovsforslaget om innføring av ny § 74. Forslaget omhandler den videre fremgangsmåten dersom statsministeren søker avskjed eller ikke får tillit til å

fortsette etter Grunnloven § 73. Det foreligger tre alternative forslag til ny Grunnloven § 74 første ledd. Forskjellene er presisert med uthevet skrift.

Det første alternativet er som følger:

*”Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens **og Partigruppeledernes** Opfatning om, hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at udtrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.”*

Det andre alternativet er som følger:

*”Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens **og Partigruppernes** Opfatning om, hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at udtrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.”*

Det tredje alternativet er som følger:

”Dersom Regjeringen ansøger om Afsked, bør Stortingets Præsident indhente Statsministerens Opfatning om, hvem der bør blive ny Statsminister. Derefter inviterer Præsidenten Stortinget til at udtrykke sin Tillid til en af ham foreslaaet Kandidat. Dersom Forslaget bliver antaget, skal Resultatet meddeles Kongen. I modsat Fald skal Fremgangsmaaden gjentages indtil tre Gange.”

Denne bestemmelsen får anvendelse dersom regjeringen søker avskjed eller statsministeren ikke får tillit til å fortsette etter Grunnloven § 73. Dersom denne situasjonen oppstår, ”bør” stortingspresidenten innhente statsministerens og partigruppeledernes oppfatning om hvem som bør bli ny statsminister. Ordlyden ”bør” skal i det første tilfellet tolkes som ”skal”. Det er med andre ord en lovbunden plikt for stortingspresidenten å innhente opplysning om hvem som bør bli statsminister. Ved

ordlyden ”*hvem der bør blive ny Statsminister*” skal imidlertid ordlyden ”bør” tolkes som å være vurderingsformen ”bør”. Det etableres med andre ord ikke en plikt, men uttrykker deres syn på hvem de mener bør bli statsminister.

Deretter skal stortingspresidenten invitere Stortinget til å uttrykke sin tillit til den kandidaten som stortingspresidenten mener bør bli statsminister, jf. annet punktum. Dette gjøres etter at stortingspresidenten har mottatt oppfatningene til den avtroppende statsministeren og eventuelt gruppelederne til partiene på Stortinget, med andre ord de parlamentariske lederne. Videre fremgår det av tredje punktum at dersom forslaget fra stortingspresidenten blir vedtatt, skal resultatet meddeles Kongen. I motsatt tilfelle skal fremgangsmåten gjentas inntil tre ganger, jf. fjerde punktum.

De tre alternative forslagene er nærmest identiske, men skiller seg ved spørsmålet om hvem stortingspresidenten må innhente råd fra i spørsmålet om hvem som bør bli ny statsminister. Stortingspresidenten står uansett fritt til å spørre andre om råd. Alternativ nummer én innebærer at stortingspresidenten skal innhente råd fra den avtroppende statsministeren og de parlamentariske lederne. Det andre alternativet innebærer at det skal innhentes råd fra den avtroppende statsministeren og partigruppene. Med andre ord skal det ved alternativ nummer to innhentes råd fra partigruppene som helhet og ikke bare de parlamentariske lederne. De parlamentariske lederne står uansett fritt til å rådføre seg med partigruppene. Alternativ nummer tre foreslår at det kun skal innhentes råd fra den avtroppende statsministeren. Med andre ord vil alternativ nummer tre som utgangspunkt gi stortingspresidenten et snevert grunnlag for å vurdere hvem som bør bli ny statsminister. Men stortingspresidenten står selvsagt fritt til også å innhente råd fra andre enn disse juridiske minimumsreglene gir uttrykk for.

Grunnloven § 74 annet ledd:

Det foreligger to alternative forslag til Grunnloven § 74 annet ledd. Forskjellene er presisert med uthevet skrift.

Det første alternativet er som følger:

”Bliver intet Forslag antaget, skal Stortingets Præsident snarest, og senest tredive Dage, efterat Regjeringen har ansøgt om Afsked, anmode Kongen om at udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting.”

Det andre alternativet er som følger:

”Bliver intet Forslag antaget, skal Stortingets Præsident snarest anmode Kongen om at udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storting.”

Dette innebærer at dersom ikke noen av stortingspresidentens forslag til ny statsminister blir vedtatt etter Grunnloven § 74 første ledd, skal stortingspresidenten snarest eventuelt senest innen 30 dager anmode Kongen om å utskrive ekstraordinært valg til nytt storting. Det kan reises spørsmål om dette innebærer noen plikt for Kongen til å skrive ut ekstraordinært valg eller om Kongen kan vurdere om det er ønskelig. Reelle hensyn taler allikevel for at Kongen har en plikt til å skrive ut ekstraordinært valg ettersom et flertall på Stortinget ikke kan enes om noen statsminister. Den konstitusjonelle situasjonen ved positiv parlamentarisme innebærer at statsministeren må få et tillitsvotum av Stortinget. Kongen har ikke mulighet til å utpeke en statsminister som ikke på denne måten har fått Stortingets tillit. Kongen må derfor skrive ut ekstraordinært valg for at folket kan løse situasjonen ved å velge et nytt storting, hvor forhåpentligvis et flertall kan enes om en statsministerkandidat.

De to alternative forslagene er nesten identiske, men alternativ nummer én inneholder en presisering om at stortingspresidenten må anmode Kongen om å utskrive ekstraordinært valg senest tretti dager etter at regjeringen har søkt avskjed. Dette vil bety at stortingspresidenten har en bestemt tidsfrist på å anmode Kongen om ekstraordinært valg for å unngå at prosessen trekker ut i tid.

4.2.2 Oppløsningsrett og ekstraordinære valg

Forslaget om å innføre oppløsningsrett og ekstraordinære valg innebærer endring av Grunnloven § 54 annet, tredje og fjerde ledd i Grunnloven del C ”Om Borgerret og den lovgivende Magt”. Grunnloven § 54 omhandler valgperiodene og tidspunktet for gjennomføring av valg. Forslaget om innføring av oppløsningsrett og muligheten til å

skrive ut ekstraordinære valg innebærer to ulike varianter av oppløsningsrett. Den første varianten er en plikt for stortingspresidenten til å initiere nyvalg, som innebærer endring av Grunnloven § 54 tredje og fjerde ledd. Den andre varianten er at Kongen i statsråd under visse forutsetninger får rett til å skrive ut nyvalg før valgperiodens utløp, noe som innebærer endring av Grunnloven § 54 annet ledd.

Grunnloven § 54 annet ledd

Forslaget til grunnlovsendring om innføring av muligheten for ekstraordinære valg innebærer blant annet å gi regjeringen rett til å oppløse Stortinget. Dette er med andre ord det ene av de to grunnlagene for oppløsningsrett som det foreslås å innføre.

Forslag om innføring av Grunnloven § 54 annet ledd:

”Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storthing, dersom Storthinget har udtrykt Mistillid til Regjeringen, eller en Beslutning er truffet, efterat Regjeringen udtrykkelig har modsat sig den, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før vedkommende Afstemning har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt den faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil akceptere. Bestemmelserne i § 15 om Regjeringens Afsked som Følge af Mistillid faa ikke Anvendelse.”

Ordlyden ”bør” tolkes som et ”skal”, altså en lovbunden plikt. En slik tolkning fremgår også av sammenhengen. Forslaget innebærer dermed at Kongen skal utskrive ekstraordinært valg til nytt Storting dersom betingelsene for dette foreligger. Generelt sett dreier ordlyden ”Kongen” seg om ”Kongen i statsråd”, jf. Grl. §§ 27 flg. Det er altså regjeringen som skal utskrive nyvalg, ikke kongen personlig.

Det er to typetilfeller hvor det skal utskrives ekstraordinært valg. Det første er dersom Stortinget har uttrykt mistillit til regjeringen, noe som skjer etter et mistillitsforslag som deretter får Stortingets tilslutning. Et slikt mistillitsforslag kan enten rettes mot regjeringen som helhet eller mot en bestemt statsråd, jf. Grunnloven § 15 første ledd. Dersom det rettes et mistillitsforslag mot en bestemt statsråd, må statsministeren enten skifte ut statsråden eller stille seg bak statsråden og dermed gi opposisjonen valget

mellom å fremme mistillitsforslag overfor regjeringen som helhet, noe som ofte sitter lengre inne, eller la regjeringen og den aktuelle statsråden bli sittende.

Det andre tilfellet inntreffer dersom det er truffet en beslutning som regjeringen uttrykkelig har motsatt seg og ikke kan akseptere. Med andre ord et tilfelle hvor regjeringen har stilt kabinettsspørsmål.

Det oppstilles imidlertid et ytterligere vilkår om at statsministeren eller dens stedfortreder *før avstemningen* må ha meddelt Stortinget om at det vil bli utskrevet et ekstraordinært valg dersom enten mistillitsforslaget blir vedtatt eller at regjeringen ikke får gjennomslag for sitt syn i saken det stilles kabinettsspørsmål. Stortinget må med andre ord før avstemningen få opplyst om at resultatet av voteringen kan medføre en oppløsning av Stortinget og ekstraordinært valg.

Forslag om innføring av § 54 annet ledd annet punktum innebærer en svært viktig presisering om at bestemmelsen i Grunnloven § 15 om statsråders plikt til å innlevere sin avskjedssøknad etter at Stortinget har fattet vedtak om mistillit, ikke vil komme til anvendelse. Så fremt vilkårene for ekstraordinært valg etter Grunnloven § 54 annet ledd første punktum er oppfylt. Dermed vil regjeringens ønske om et ekstraordinært valg gå foran en eventuell plikt til å søke avskjed på bakgrunn av mistillit. Dette vil styrke regjeringens posisjon.

I det alternative forslaget til innføring av § 54 annet ledd er så å si identisk med det øvrige forslaget, men legger til denne markerte leddsetningen:

*”Kongen bør dog udskrive ekstraordinært Valg til nyt Storthing, **som skal afløse det tidligere valgte Storthing, før dettes Funktionstid er omme**, dersom Storthinget har udtrykt Mistillid til Regjeringen, eller en Beslutning er truffet, efterat Regjeringen udtrykkelig har modsat sig den, og Statsministeren eller dennes Stedfortræder før vedkommende Afstemning har meddelt, at der vil blive udskrevet ekstraordinært Valg, saafremt den faar et Resultat, som Regjeringen ikke vil akseptere. Bestemmelserne i § 15 om Regjeringens Afsked som Følge af Mistillid faa ikke Anvendelse.”*

Dette innebærer ingen realitetsendring, men kun en presiserende ordlyd. Et ekstraordinært valg vil avløse det tidligere valgte Storting, før deres ordinære funksjonstid er over.

Grunnloven § 54 tredje og fjerde ledd

Det andre av de to grunnlagene for oppløsningsrett innebærer en plikt for stortingspresidenten til å initiere nyvalg dersom visse vilkår er oppfylt.

Forslag om innføring av Grunnloven § 54 tredje ledd:

”Extraordinært Valg til nyt Storthing bør ogsaa udskrives, efterat Kongen har faaet Meddelelse om, at intet Forslag til ny Statsminister er blevet antaget i Storthinget inden Udløbet af den for dette gjældende Frist.”

Også i dette tilfellet må ”bør” tolkes som ”skal”. Dette innebærer at det også skal utskrives ekstraordinært valg til nytt Storting dersom en aktuell statsminister ikke får tilstrekkelig støtte fra Stortinget innen utløpet av den gjeldende fristen. For mer informasjon se forslag om ny § 73.

Forslag om ny Grunnloven § 54 fjerde ledd:

”Kongens Beslutning om at udskrive extraordinært Valg bør i Tilfælde fattes senest to Søgnedage efter Afstemningen, eller efterat Storthingspræsidentens Anmodning er given, og strax meddeles Storthinget. Extraordinært Valg skal være tilendebragt tidligst tre Uger og senest ni Uger efterat Kongens Beslutning er meddelt Storthinget.”

Beslutningen om å utskrive ekstraordinært valg fattes av Kongen i statsråd, jf. Grl. §§ 27 flg. En slik beslutning ”bør” fattes senest to ”søgnedager” etter avstemning som nevnt i § 54 annet ledd eller etter at Stortingspresidentens anmodning om ekstraordinært valg er gitt, jf. § 54 tredje ledd. Ord ”bør” tolkes også i dette tilfellet som ”skal”, beslutningen er altså en bunden plikt dersom vilkårene er oppfylt. Som beskrevet tidligere dreier ordlyden ”søgnedage” seg om hverdager, definert som alle dager som ikke er enten søndag eller helligdag. Altså vil også lørdager regnes for å være en

”søgnedag”. Fristen for å fatte beslutning om ekstraordinært valg er således senest to søgnedager.

Etter at en beslutning om å utskrive ekstraordinært valg er fattet, skal Stortinget straks meddeles dette. Videre skal det ekstraordinære valget være gjennomført tidligst tre uker eller senest ni uker, regnet fra Kongens beslutning er meddelt Stortinget.

Videre fremgår det av grunnlovsforslaget tre alternativer til ordlyden ”to Søgnedage”: Det første forslaget er ”tre Søgnedage”, det andre er ”fire Søgnedage” og det tredje er ”fem Søgnedage”. Dermed har Stortinget ved vedtakelsen av grunnlovsforslaget, mulighet til å utvide fristen for å utskrive ekstraordinært valg fra to søgnedager til alt til og med fem søgnedager.

Det fremgår også to alternativer til ordlyden ”tre Uger”. Alternativene er enten å endre det til ”fire Uger” eller til ”fem Uger”. I tillegg fremgår det to alternativer til ordlyden ”ni Uger”. Alternativene er enten å endre det til ”otte Uger” eller til ”syv Uger”. Dermed har Stortinget ved vedtakelsen av grunnlovsforslaget, flere muligheter for å begrense tidsperioden da det ekstraordinære valget skal gjennomføres.

4.2.3 Funksjonstiden for storting valgt ved ekstraordinære valg

Forslaget om funksjonstiden for storting valgt ved ekstraordinære valg innebærer endring av Grunnloven § 54 femte ledd, § 68 annet ledd og § 70.

Grunnloven § 54 femte ledd

Det foreligger to alternative forslag om innføring av Grunnloven § 54 femte ledd. Alternativene innebærer vesentlige realitetsforskjeller hvor det første alternativet innebærer at de ordinære valgene beholdes som ved dagens ordning, uavhengig av om det gjennomføres ekstraordinære valg. Dette betyr altså at dersom man gjennomfører et ekstraordinært valg tre år etter et ordinært valg, vil man allikevel ha et ordinært valg igjen om ett år. Valgperioden etter det ekstraordinære valget vil dermed kun bli på ett år. Med andre ord vil de ordinære valgene gå som vanlig hvert fjerde år uberørt av de ekstraordinære valgene. Det andre alternativet innebærer derimot at de ordinære

valgene i en viss grad påvirkes av eventuelle ekstraordinære valg. Det betyr at valgperioden etter et ekstraordinært valg uansett skal ha en bestemt minstetid og dermed vil forskyve tidspunktet for neste ordinære valg.

Det første alternativet er som følger:

”Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg afholdes paa den Tid, som følger af Bestemmelsen i denne Paragrafs første Led.”

Dette innebærer at det ordinære valget gjennomføres på vanlig måte hvert fjerde år, jf. § 54 første ledd første punktum. Og valget skal gjennomføres innen utgangen av september måned, jf. § 54 første ledd annet punktum.

Det andre alternativet er som følger:

”Efter et ekstraordinært Valg skal næste ordinære Valg afholdes paa den Tid, som følger af Bestemmelsen i denne Paragrafs første Led. Næste ordinære Valg efter et ekstraordinært Valg, som er besluttet i Overensstemmelse med Bestemmelserne i denne Paragrafs andet Led, skal dog afholdes i den anden September Maaned efter Udgangen af den Maaned, i hvilken det ekstraordinære Valg er afholdt, dog ikke tidligere end det, som vilde have fulgt af denne Paragrafs første Led, dersom intet ekstraordinært Valg var afholdt.”

Første punktum er tilsvarende det første alternativet. Hovedregelen blir dermed at et storting som er valgt ved et ekstraordinært valg skal fungere frem til neste ordinære valg. Noe som vil bety at et storting valgt ved et ekstraordinært valg, dermed vil sitte kortere enn ved et ordinært valgt storting. Samtidig vil dette innebære at regjeringens autoritet overfor Stortinget gradvis vil svekkes dess nærmere det er til det ordinære valget. Bakgrunnen for dette er at konsekvensene ved å oppløse Stortinget blir stadig mindre jo nærmere man er det ordinære valget. Det nye Stortinget og regjeringen som utgår fra Stortinget vil dessuten få kortere tid til å realisere og gjennomføre sin politikk. Dermed vil effekten av å oppløse Stortinget være langt større i begynnelsen av perioden enn mot slutten.

Spørsmålet blir dermed om man etter et ekstraordinært valg bør ha en minstetid før det gjennomføres et nytt ordinært valg. Forslaget innebærer at neste ordinære valg etter et ekstraordinært valg, skal gjennomføres i den andre september måneden regnet etter utgangen av den måneden det ekstraordinære valget ble avholdt. Med andre ord skal det gå to septembermåneder før man kan gjennomføre et ordinært valg. Det innføres altså en minstetid som det ekstraordinære Stortinget skal fungere.

Siste delen om endring av § 54 omhandler at det ordinære valget ikke skal gjennomføres på et tidligere tidspunkt enn hvert fjerde år, som fremgår av § 54 første ledd. Kort oppsummert skal hovedregelen med valg hvert fjerde år holdes, men et storting valgt ved et ekstraordinært valg skal ha en minstetid på rundt to år. Valgene holdes som vanlig uansett i september måned.

Tilslutt er det foreslått to alternativer til ordlyden *"den anden September Maaned"*: Det første forslaget er *"den tredie September Maaned"* og det andre forslaget er *"den fjerde September Maaned"*. Dette er alternativer til hvor lang funksjonstid Stortinget skal fungere etter et ekstraordinært valg før det igjen skal gjennomføres et ordinært valg. Forslagene innebærer med andre ord om man skal avvente to, tre eller fire år.

Grunnloven § 68 annet ledd

Den neste endringen er forslaget om endring av § 68 i Grunnloven del C "Om Borgerret og den lovgivende Magt". Grunnloven § 68 omhandler Stortingets sammmentreden. Forslaget til grunnlovsendring av § 68 innebærer at man innfører et annet ledd i bestemmelsen.

Forslag om innføring av Grunnloven § 68 annet ledd:

"Efter et ekstraordinært Valg sammentræder det nyvalgte Storthing dog senest to Uger efterat Valgthingene ere tilendebragte."

Dette innebærer at det nyvalgte Stortinget etter et ekstraordinært valg skal tre sammen senest to uker etter at valget er gjennomført.

Grunnloven § 70

Den neste endringen er forslaget om endring av § 70 i Grunnloven del C "Om Borgerret og den lovgivende Magt". Grunnloven § 70 omhandler stortingsrepresentantenes

funksjonstid. Forslaget til grunnlovsendring av § 70 innebærer at man erstatter dagens ordlyd.

Forslag om endring av Grunnloven § 70:

”Om intet Andet følger af Bestemmelserne i Paragraf 54, fungere Storthingets Medlemmer som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar.”

Eneste endring innebærer at det presiseres at bestemmelsen kommer til anvendelse såfremt det ikke følger annet av bestemmelsene i § 54 om valgperiodens lengde ved ekstraordinære valg. Hovedregelen skal fortsatt være at stortingsrepresentantene fungerer i fire etterfølgende år.

4.2.4 Bestemmelsene knyttet til grunnlovsendringer

Det helhetlige grunnlovsforslaget om innføring av oppløsningsrett innebærer at man også må endre bestemmelsene knyttet til grunnlovsendringer. Dermed foreslås det endring av Grunnloven § 71 og § 112 første og annet punktum.

Grunnloven § 71

Den neste endringen er forslaget om endring av § 71 i Grunnloven del C ”Om Borgerret og den lovgivende Magt”. Grunnloven § 71 omhandler presidentskapet og kravet til antallet representanter ved votering i Stortinget, såkalt quorum.

Forslaget til grunnlovsendring av § 71 innebærer at man tillegger den markerte leddsetningen:

*”Storthinget udnævner en Præsident, fem Vice-Præsidenter og to Sekretærer. Storthing kan ikke holdes, medmindre mindst Halvdelen af det Medlemmer ere tilstede. Dog kunne ikke Grundlovsforslag, **kundgjorte saaledes, som bestemt i § 112, behandles, medmindre mindst to Trediedele af Storthingets Medlemmer ere tilstede.**”*

Dette innebærer en presisering av at grunnlovsforslag skal kunngjøres/refereres som bestemt i § 112 og at kravet til særskilt quorum om at minst 2/3 av

stortingsrepresentantene må være til stede, ikke skal gjelde når grunnlovsforslag kunngjøres/refereres. Det avgjørende er at minst 2/3 av stortingsrepresentantene er til stede under selve behandlingen av et grunnlovsforslag.

Grunnloven § 112

Det siste forslaget er endring av § 112 i Grunnloven del E ”Almindelige Bestemmelser”. Grunnloven § 112 omhandler fremgangsmåten ved grunnlovsendringer. Forslaget innebærer å endre første og annet punktum. Endringene er merket med uthevet skrift.

Grunnloven § 112 første punktum i dag:

*”Viser Erfaring, at nogen Del af denne Kongeriget Norges Grundlov bør forandres, skal Forslaget derom fremsættes **paa første, andet eller tredie Storthing efter et nyt Valg** og kundgjøres ved Trykken.”*

Forslag om endring av Grunnloven § 112 første punktum:

*”Viser Erfaring, at nogen Del af denne Kongeriget Norges Grundlov bør forandres, skal Forslaget derom fremsættes **senest inden Udløbet af September Maaned i Aaret før et ordinært Valg** og kundgjøres ved Trykken.”*

Denne foreslåtte endringen innebærer at man går bort i fra at tidsfristene for å fremme forslag til grunnlovsendringer knyttes til et bestemt stortingsnummer i fireårsperioden, men endres til at forslag til grunnlovsendringer må fremmes i året før et ordinært valg. Med andre ord skal forslag til grunnlovsendringer følge kalenderåret og fristen for å fremme forslag fastsettes til senest å være i året før et ordinært valg. En slik endring er nødvendig for å forhindre at eventuelle ekstraordinære valg vil kunne endre fristen for å fremme grunnlovsforslag.

Grunnloven § 112 annet punktum i dag:

Men det tilkommer først det første, andet eller tredie Storthing efter næste Valg at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted eller ei.”

Forslag om endring av Grunnloven § 112 annet punktum:

Men først efter det paafølgende ordinære eller ekstraordinære Valg, og senest inden Udløbet af September Maaned høist to Aar derefter, tilkommer det Stortinget at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted.”

På samme måte som ved forslaget om å endre første punktum vil også en endring av annet punktum være nødvendig som følge av en eventuell innføring av oppløsningsrett. For en innføring av oppløsningsrett og dermed muligheten for ekstraordinære valg, vil ved dagens ordlyd av § 112 kunne innebære at regjeringen kan utsette behandlingen av grunnlovsendringer ved å skrive ut ekstraordinære valg. På den måten vil man forskyve nummeret til stortingsperioden og unngå at forslaget må behandles ettersom man ikke vil komme til det tredje storting etter et valg, før det utskrives ekstraordinært valg. Dermed kan man risikere at grunnlovsforslag blir liggende uten å bli behandlet.

Forslaget innebærer først en presisering om at det må foreligge et valg mellom grunnlovsforslaget ble fremmet og til det skal behandles, enten et ordinært eller et ekstraordinært valg. Denne presiseringen er svært viktig ettersom det er et demokratisk prinsipp at folket igjennom valg skal få muligheten til å avgjøre om et forslag til grunnlovsendringer skal få flertall. Dette gjelder selv om forslagene til grunnlovsendringer nok i praksis har liten betydning for hvilket parti velgerne stemmer på. Årsaken til dette er nok først og fremst manglende fokus på grunnlovsendringer fra både de politiske partiene og fra media.

Videre innebærer forslaget at fristen for Stortinget til å behandle grunnlovsforslaget fastsettes til en tidsfrist på høyest to år etter at forslaget ble fremmet til Stortinget. Med andre ord endres ordlyden fra å følge nummeret på stortingsperioden etter et valg til å følge kalenderåret. Til slutt fremmes det et alternativt forslag til å endre ordlyden fra ”to Aar derefter” til ”tre Aar derefter”. Dette alternativet vil innebære at forslaget kan bli liggende i opptil tre år før det behandles, på samme måte som i dag. Dersom det kommer et nytt valg før et grunnlovsforslag er avgjort, vil grunnlovsforslaget allikevel måtte behandles innen utløpet av det maksimum antallet år det kan gå fra forslaget er fremmet til det skal være ferdig behandlet.

4.2.5 Ikrafttreden

I følge Grunnloven § 112 annet ledd vil en grunnlovsendringen tre i kraft så snart den er vedtatt, underskrevet av stortingspresidenten samt sekretær og sendt Kongen til kunngjørelse ved trykken, så fremt det ikke er vedtatt noe særskilt om når grunnlovsendringen skal tre i kraft. Det helhetlige grunnlovsforslaget gir imidlertid mulighet til å utsette ikrafttreden til 1. oktober 2013, med andre ord etter neste ordinære stortingsvalg. Bakgrunnen for dette er at grunnlovsendringen ikke skal få konsekvenser for den inneværende stortingsperioden, men at endringene heller trer i kraft i begynnelsen av en ny stortingsperiode. Ikrafttreden skal ikke gi noen umiddelbare konsekvenser for den regjering som er sittende når forslaget blir vedtatt. Ettersom det er uklart hvilke deler av det samlede forslaget som blir vedtatt, er det fremmet to alternativer om tidspunktet for ikrafttreden.

4.3 Sammenligning av det aktuelle grunnlovsforslaget med forslaget som ble nedstemt i 2007

Ulike forslag om endring av Grunnloven med sikte på å innføre en ordning med positiv parlamentarisme og oppløsningsrett har vært fremmet en rekke ganger. Det kan derfor være interessant å sammenligne det aktuelle grunnlovsforslaget med det forrige grunnlovsforslaget som ble fremmet i Dokument nr. 12:2 (2003-2004) og som ble behandlet og nedstemt av Stortinget i 2007. Samtidig er det grunn til å presisere at forslaget som ikke ble vedtatt i 2007 faktisk fikk flertall, men ikke det nødvendige flertallet for grunnlovsendringer på 2/3 jf. Grl. § 112 første ledd tredje punktum. Det avgjørende er om det aktuelle forslaget innebærer noen vesentlig realitetsforskjell som kan få betydning for om det vil kunne bli vedtatt.

Det aktuelle grunnlovsforslaget og forslaget som ble nedstemt i 2007 er i all hovedsak like. Oppgaven tar derfor kun for seg endringer av en viss betydning. Den første reelle forskjellen mellom de to helhetlige grunnlovsforslagene dreier seg om endring av Grunnloven § 54 femte ledd. Denne varianten ved at man ved ekstraordinære valg påbegynner en ny stortingsperiode som varer lengre enn til neste ordinære valg og som strekker seg maks fire år fremover var ikke en del av det helhetlige grunnlovsforslaget om innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett som ble nedstemt i 2007,

men er ved det aktuelle helhetlige grunnlovsforslaget inntatt som et alternativ. I det aktuelle helhetlige grunnlovsforslaget er det foreslått alternativer som kan innebære at de ekstraordinære valgene får en minimum funksjonstid på to, tre eller fire år. Noe som dermed vil innebære at de ordinære valgene forskyves. Dermed ville de ordinære valgene måtte beholdes. Dette må også sees i sammenheng med forskjellen på forslagenes ordlyd om endring av Grl. § 70.

Den andre reelle forskjellen mellom de to helhetlige grunnlovsforslagene er endring av Grunnloven § 70.

Forslaget som ble nedstemt i 2007:

”Saafremt der ikke bliver holdt ekstraordinært Valg, fungere Storthingets Medlemmer som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar. Efter et ekstraordinært Valg ophører Funktionstiden senest ved Udløbet af den ordinære fireårs Periode efter første Led i Paragraf 54.”

Det aktuelle grunnlovsforslag om endring av Grunnloven § 70:

”Om intet Andet følger af Bestemmelserne i Paragraf 54, fungere Storthingets Medlemmer som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar.”

Dette innebærer at man ved forslaget som ble nedstemt i 2007 ønsket å opprettholde valgordningen med ordinære valg, jf. forslag til endring av Grunnloven § 54 femte ledd. De storting som blir valgt etter ekstraordinære valg skulle dermed kun fungere frem til det ordinære valget. I det aktuelle helhetlige grunnlovsforslaget har man altså formulert § 70 slik at bestemmelsen passer både i tilfelle hvor man velger å fastholde de ordinære valgene og i tilfelle man ønsker å forskyve de ordinære valgene i forhold til eventuelle ekstraordinære valg.

Videre er begge de helhetlige forslagene helt like ved forslag til § 73 og § 74 første og annet ledd. I forhold til endringsforslag av Grunnloven § 112 første punktum er forslagene identiske. Annet punktum er derimot noe forskjellig:

Grunnlovsforslaget som ble nedstemt i 2007:

*”Men først efter **dette Valg** og senest inden Udløbet af September Maaned **tre Aar** derefter, tilkommer det Storthinget at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted.”*

Det aktuelle grunnlovsforslaget:

*”Men først efter **det paafølgende ordinære eller ekstraordinære Valg**, og senest inden Udløbet af September Maaned **høist to Aar** derefter, tilkommer det Storthinget at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted.”*

Forskjellen i forslagene er først og fremst at det helhetlige grunnlovsforslaget som ble nedstemt i 2007, uansett beholdt de ordinære valgene. Dette forslaget behøvde derfor ikke å ha noe forbehold om grunnlovsendringer ved ekstraordinære valg. Et slikt forbehold er derimot nødvendig dersom de ordinære valgene kan forskyves som følge av ekstraordinære valg. Grunnen til dette er at man kan risikere at grunnlovsforslagene ikke blir behandlet som følge av at ekstraordinære valg hele tiden forskyver tidspunktet for grunnlovsbehandlingen.

Angående antall år grunnlovsforslag kan bli liggende før de behandles, er det ved det aktuelle grunnlovsforslaget foreslått to alternativer med henholdsvis to år eller tre år. Alternativ nummer to er dermed identisk med forslaget som ble nedstemt i 2007.

Ikrafttreden

Grunnlovsforslaget som ble nedstemt i 2007 innholdt ingen særskilt bestemmelse om når grunnlovsforslaget skulle tre i kraft. Dersom det ikke fremgår noe særskilt om når en grunnlovsendring skal tre i kraft, vil grunnlovsendringen tre i kraft så snart den er vedtatt, underskrevet av stortingspresidenten samt sekretær og sendt Kongen til kunngjørelse ved trykken, jf. Grl. § 112 annet ledd. Det aktuelle helhetlige grunnlovsforslaget har også en mulighet til først å kunne tre i kraft fra 1. oktober 2013, med andre ord etter neste ordinære stortingsvalg.

5 Statsrettslige og politiske konsekvenser av en eventuell innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett

De statsrettslige konsekvensene av en eventuell innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett vil særlige avhenge av den parlamentariske situasjonen og om det før reformen er en flertalls- eller mindretallsregjering. Den videre fremstillingen vil derfor først ta for seg ordningen med positiv parlamentarisme og vurdere de statsrettslige konsekvensene i forhold til flertalls- og mindretallsregjering, før det tilsvarende gjøres i forhold til situasjonen med oppløsningsrett. I tillegg ser oppgaven på mulige statsrettslige konsekvenser ved kun å innføre oppløsningsrett for regjeringen uten positiv parlamentarisme. Deretter vurderes forslaget i forhold til opposisjonen og opinionens rolle. Til slutt foretas det en samlet vurdering av grunnlovsforslaget.

5.1 Positiv parlamentarisme

En ordning med positiv parlamentarisme vil innebære at de parlamentariske lederne som til sammen representerer et flertall på Stortinget må komme til enighet om et felles grunnlag for å støtte en regjering og eventuelt forhandle frem en felles politisk plattform. Stortinget gir deretter Kongen meddelelse om hvem som bør bli statsminister, men formelt sett er det fremdeles Kongen som gir vedkommende oppdraget med å danne regjering. Om det blir en flertallsregjering eller en mindretallsregjering avhenger av om alle partiene som danner det parlamentariske grunnlaget skal delta i selve regjeringen. En ordning med investitur vil gi regjeringen styrket autoritet overfor Stortinget, og dermed kunne bli mer handlekraftig.

En innføring av positiv parlamentarisme vil kunne bidra til å fremme en blokkpolitisk tenkning ettersom partiene på Stortinget må samles for å oppnå det nødvendige flertallet for investitur av regjeringen. Sentrumpartiene Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre har tidligere sett seg tjent med å ha muligheten til å forhandle med både høyre- og venstresiden, og dermed slippe å binde seg til den ene eller andre. Det kan derfor hevdes at en innføring av positiv parlamentarisme vil kunne svekke de mindre partienes innflytelse. Bondevik I-regjeringen (1997 – 2000) bestod av partiene Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre og hadde mulighet til å forhandle frem budsjettforlik med SV og Arbeiderpartiet på venstresiden og Høyre og

Fremskrittspartiet på høyresiden. En slik situasjon hadde nok ikke vært tilfelle om Norge hadde hatt positiv parlamentarisme og investitur ettersom sentrumpartiene dermed hadde hatt en felles politisk plattform med enten høyresiden eller venstresiden, for å oppnå det nødvendige flertallet til støtte for regjeringen. På den annen måte hadde kanskje ikke sentrumpartiene behovd å forhandle med begge sider for å få igjennom statsbudsjettet ettersom de med en ordning med investitur hadde bidratt til at regjeringen ved innsettelsen må ha støtte fra stortingsflertallet. På den måten ville man nok hatt en etablert politisk plattform med støtte fra et flertall på Stortinget. Dermed kunne en ordning med positiv parlamentarisme og investitur ha bidratt til en mer stabil politikk uten løpende forhandlinger med både venstre- og høyresiden, og kanskje et slikt system kan være med å styrke regjeringen.

Et annet problem som har oppstått under flere regjeringer er at regjeringen i for eksempel budsjett- og lovvedtak er avhengig av støtte fra enkeltpartier på Stortinget, men som regjeringen ikke ønsker å gi direkte innflytelse på politikken. Dermed blir ikke et parti av Stortingets sammensetning reflektert i selve utformingen av politikken, noe som må sies å være et demokratisk problem.

Et eksempel på dette er hvordan Bondevik II-regjeringen, som bestod av Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre, tok det forgitt at de fikk støtte fra Fremskrittspartiet, som hadde en oppslutning på 14,6 prosent, men hvor regjeringen ikke lot Fremskrittspartiet ta del i utformingen av politikken. Dette er et demokratisk problem ettersom 14,6 prosent av velgerne tas til inntekt for regjeringen, uten å være en del av det parlamentariske grunnlaget. Selvsagt kunne Fremskrittspartiet bidratt til å felle regjeringen ettersom de ikke fikk være del av det parlamentariske grunnlaget, men en slik løsning var ikke uten videre ønskelig ettersom Fremskrittspartiet politisk sett sto regjeringspartiene nærmere enn de sosialistiske partiene. En ordning med positiv parlamentarisme og investitur kan dermed bidra til å rette på dette demokratiske problemet og sørge for at alle partiene som danner grunnlaget for regjeringen også i sterkere grad enn nå er med på å utforme den politiske plattformen som regjeringen skal styre etter.

5.1.1 Flertallsregjering

Hovedregelen i Norge har vært mindretallsregjeringer, mens flertallsregjeringer er unntaket. Den siste flertallsregjeringen som bestod av ett parti var Einar Gerhardsens arbeiderpartiregjering (1957 – 1961). De siste 50 årene har Norge kun hatt tre flertallsregjeringer, hvor alle har vært koalisjoner: Borten-regjeringen (1965 – 1971), Willoch II-regjeringen (1983 – 1985), samt dagens Stoltenberg II-regjering bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2005 –).

Når det er et parlamentarisk flertall bak regjeringspartiene, vil en ordning med investitur generelt sett gjøre stortingsflertallet mer ansvarlig for regjeringens politikk. Dette forutsetter imidlertid at regjeringen holder seg innenfor den avtalte politiske plattformen. På mange måter kan man si at regjeringen vil ha politisk kontroll over Stortinget, så fremt den avtalte politiske plattformen respekteres, ettersom de parlamentariske lederne til regjeringspartiene nok i stor grad vil føle seg bundet av det regjeringspartiene har blitt enige om.

Dermed vil den politikken som dagens regjeringspartier blir enig om, også gå igjennom på Stortinget. Ettersom regjeringspartiene har flertall, vil noen derfor hevde at Stortinget dermed gjøres til “ekspedisjonskontor” for regjeringen. Det kan hevdes at dette utgjør et demokratisk problem ettersom Stortingets får liten eller ingen direkte innflytelse på selve politikken de faktisk vedtar. Dette bør allikevel ikke være et demokratisk problem ettersom det er folket som ved valg som har stemt frem det politiske flertallet på Stortinget. I tillegg er de partiene som utgjør det parlamentariske flertallet også med på forhandlingene om regjeringens politikk og har dermed også et helhetlig ansvar for den politikken som gjennomføres.

5.1.2 Mindretallsregjering

En av hovedutfordringene i norsk politikk har vært at man ved mindretallsregjeringer har opplevde såkalt stortingsregjereri og det påstås at regjeringen dermed fungerer som et ekspedisjonskontor for Stortinget.

Det klassiske tilfellet hvor det særlig kan være behov for investitur er i situasjoner med mindretallsregjeringer. En innføring av investitur vil kunne motvirke at man får mindretallsregjeringer eller i det minste forhindre at man får mindretallsregjeringer som ikke har et avklart flertall bak seg på Stortinget ved innsettelsen av regjeringen. For å illustrere dette kan man særlig trekke frem Bondevik I-regjeringen som bestod av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, med Kjell Magne Bondevik (Kristelig Folkeparti) som statsminister. Regjeringen ble innsatt 17. oktober 1997 og de tre partiene hadde til sammen 42 av de totalt 165 stortingsrepresentantene, med andre ord kun 1/4 av stortingsrepresentantene. Man kan dermed spørre om hvordan noe slikt kan være demokratisk mulig?

Det helt avgjørende var at statsminister Thorbjørn Jagland (Arbeiderpartiet) hadde varslet regjeringens avgang dersom Arbeiderpartiet ikke fikk minimum 36,9 prosent av stemmene, altså samme oppslutning som ved valget i 1993. Selv om Arbeiderpartiet ble landets største parti, fikk det "bare" 35 prosent oppslutning og dermed var det klart for regjeringsskifte. I tillegg hadde ikke Høyre noe ønske om å danne regjering med Fremskrittspartiet. Dermed utgjorde Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre den største aktuelle koalisjonen på Stortinget, og Kjell Magne Bondevik fikk i oppdrag å danne regjering.

I dag er det normal prosedyre ved et regjeringsskifte at Kongen spør den avtroppende statsminister om råd til hvem som bør bli statsminister og få i oppdrag å danne regjering. Det ville nok vært mer demokratisk om Kongen henvendte seg til Stortinget og forespurte lederen av det største partiet til å danne regjering, ettersom det er det partiet som velgerne har gitt størst oppslutning. Eventuelt om man forespør den største gruppering av partier. Det viktigste er at velgerne blir tatt på alvor og at landet får en regjering som i størst mulig grad reflekterer valgresultatet.

Etter valget i 1997 var det Fremskrittspartiet som var det største opposisjonspartiet. Imidlertid hadde Kjell Magne Bondevik forsikret seg om at Thorbjørn Jagland skulle råde Kongen til å gi Bondevik oppdraget med å danne regjering. Bondevik ble deretter innsatt som statsminister 17. oktober 1997. Regjeringen satt frem til mars 2000, hvor regjeringen hadde stilt kabinettsspørsmål i forhold til spørsmålet om å endre

forurensningsloven og åpne opp for å bygge gasskraftverk basert på datidens teknologi. Regjeringen gikk av etter at Arbeiderpartiet og Høyre stemte for å endre forurensningsloven til tross for regjerings kabinettsspørsmål.

Spørsmålet er om regjeringen ikke hadde behøvd å stille kabinettsspørsmål om man hadde hatt en ordning med positiv parlamentarisme og oppløsningsrett. Ved positiv parlamentarisme, hadde regjeringen allerede ved innsettelsen hatt et parlamentarisk flertall bak seg. Det eller de partiene som ville utgjort regjeringens parlamentariske flertall ville nok følt et større ansvar overfor regjeringen og de aktuelle partiene hadde derfor kunne forhandlet seg frem til en løsning. Dermed kunne nok Bondevik I-regjeringen fått støtte fra enten Arbeiderpartiet eller Høyre til å fortsette i regjering.

Med de forfatningsrettslige reglene som gjelder i dag er det krevende å føre en enhetlig politikk ettersom en mindretallsregjering må søke vekslende støtte for å oppnå flertall på Stortinget. Bondevik II-regjeringen var en mindretallsregjering bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre som hadde budsjettforhandlinger med både Fremskrittspartiet, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Et budsjettforlik med Sosialistisk Venstreparti på den ene siden eller Fremskrittspartiet på den andre, ville selvsagt gitt svært forskjellige statsbudsjetter. Det kan dermed være vanskelig for regjeringen å få til en enhetlig politikk.

Disse situasjonene belyser hvordan mindretallsregjeringer har bidratt til flere demokratiske problemer. Forhandlingsfriheten for de politiske partiene ved en mindretallsregjering kan føre til at det stilles spørsmål om dette er en ønskelig situasjon, ettersom velgernes ønske til dels kan settes til side som følge av forhandlinger mellom de politiske partiene. Dette kan illustreres med velgernes sammensetning av Stortinget i 1997-valget og som medførte en regjering med støtte fra 26,1 prosent av stemmene og dermed at de tre største partiene i Norge ikke var delaktige i regjeringen. Videre er det et demokratisk paradoks at partiet Venstre under Bondevik II-regjeringen kun hadde to stortingsrepresentanter, men tre statsråder. På samme måte som at Kristelig Folkeparti til tross for velgeroppslutningen har sittet i fem regjeringer de siste 40-årene og i tre av disse har partiet sittet med statsministeren.

En ordning med positiv parlamentarisme vil kunne svekke en mindretallsregjerings mulighet til å være fleksibel og ha frihet til å kunne forhandle og utforme politikken i samarbeid med ulike partier i løpet av stortingsperioden. På den annen side vil innføring av positiv parlamentarisme kunne føre til at det stortingsflertallet som velgerne har stemt frem i større grad vil bli delaktige i utformingen av politikken regjeringen skal føre. På den måten vil politikken i større grad utformes av det demokratiske flertallet og partienes innflytelse på politikken vil i større grad være basert på velgeroppslutningen. Videre vil en ordning med investitur føre til at regjeringen allerede ved innsettelsen har aktiv støtte fra et flertall på Stortinget. Dermed vil nok regjeringens sammensetning i større grad representere velgeroppslutningen. Flexibiliteten og forhandlingsmulighetene må dermed settes opp mot de mindre demokratiske situasjonene slike forhandlinger kan medføre.

Dersom det er et avklart parlamentarisk flertall bak regjeringen, vil det være særlig viktig at regjeringspartiene og det stortingsflertallet som innsatte regjeringen forholder seg til den avtalte politiske plattformen. Dersom denne tilliten svekkes eller faller bort, vil man kunne havne i en situasjon hvor det kan bli aktuelt med mistillitsvotum eller eventuelt at regjeringen imøtegår dette ved å stille kabinettsspørsmål og varsler om oppløsning av Stortinget og nyvalg. Stortinget og regjering har dermed et gjensidig ansvar. Regjeringen har hatt stortingsflertallet bak seg ved innsettelsen og må arbeide for å opprettholde denne tilliten.

5.2 Oppløsningsrett

Norge er nærmest den eneste staten med et parlamentarisk styre som ikke har noen mulighet til å oppløse parlamentet og skrive ut nyvalg i løpet av en valgperiode.¹²

Da Stortinget behandlet et grunnlovsforslag om innføring av oppløsningsrett i 2007, uttalte Ola T. Lånke (Kristelig Folkeparti) at:

*”Oppløsningsrett fremstår fortsatt som et fremmedelement i det norske parlamentariske systemet, ja som noe unorsk rett og slett.”*¹³

¹² Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen, (Fagbokforlaget), 2009. s. 206.

Det er imidlertid ikke så oppsiktsvekkende at Lånke hevder dette ettersom vi aldri har hatt oppløsningsrett i Norge. Dette illustrerer med andre ord at debatten knyttet til oppløsningsrett ikke alltid fylles med tungtveiende argumenter og at debatten til tider nok styres mer av følelser.

I den samme stortingsdebatten uttalte Lars Sponheim (Venstre):

*”Vi mener det er de folkevalgte som skal ta konsekvensene av de valg borgerne har gjort, ikke at borgerne skal gjøre jobben om igjen fordi de folkevalgte synes at det er valgt feil.”*¹⁴

Med andre ord at de folkevalgte ved en eventuell innføring av oppløsningsrett lar velgerne rydde opp i en mulig konflikt mellom Stortinget og regjeringen. Til dette kan det imidlertid innvendes at man ved å innføre oppløsningsrett gir velgerne myndighet til å avgjøre en konflikt mellom Stortinget og regjeringen og dermed bidrar til å styrke deres deltagelse i demokratiet.

Et annet argument som ofte blir brukt mot å innføre en variant av oppløsningsrett, er at hyppige valg vil kunne redusere valgdeltakelsen. Men på den annen side kan kanskje en variant av oppløsningsrett nettopp bidra til å synliggjøre forskjellene mellom de ulike partiene. Kanskje vil valgdeltakelsen til og med øke, ettersom velgerne i større grad gjøres delaktige i demokratiet.

Det har videre vært fremhevet at den manglende muligheten til å oppløse Stortinget har bidratt til større samarbeidsvilje og evnen til å forhandle frem kompromisser. I Norge er det tradisjon for et godt samarbeid mellom Stortinget og regjeringen, uavhengig av hvilke partier som har flertall på Stortinget. Men dette taler ikke nødvendigvis imot å innføre en ordning med oppløsningsrett. For i så tilfelle vil regjeringen kun som siste utvei benytte seg av sin mulighet til å oppløse Stortinget. Men dersom behovet skulle komme, vil regjeringen i hvert fall ha muligheten.

¹³ Stortingsdebatt 31. mai 2007 Ola T. Lånke (Kristelig Folkeparti) [10:50:39]

¹⁴ Stortingsdebatt 31. mai 2007 Lars Sponheim (Venstre) [11:06:52]

5.2.1 Flertallsregjering

I en situasjon hvor Norge har en flertallsregjering vil det i utgangspunktet ikke være noe behov for å benytte en oppløsningsrett for regjeringen, ettersom regjeringen ikke vil ha noen fordel av å oppløse et storting hvor regjeringspartiene har politisk kontroll. Men det kan allikevel oppstå en situasjon hvor regjeringsgrunnlaget bryter sammen og det blir en uløselig konflikt mellom deler av Stortingets flertall og regjeringen. I en slik situasjon vil det kunne være behov for oppløsningsrett for at velgerne skal kunne velge et nytt storting. Dersom man også innfører oppløsning kombinert med positiv parlamentarisme vil velgerne indirekte avgjøre om regjeringen skal kunne fortsette, ettersom det vil være Stortinget som rådfører Kongen om hvem som bør bli statsminister.

5.2.2 Mindretallsregjering

Under mindretallsregjeringer er det opposisjonen som tilsammen har flertallet på Stortinget. Regjeringen står derfor som utgangspunkt i en svak stilling. En ordning hvor regjeringen gis myndighet til å oppløse Stortinget og skrive ut nyvalg vil kunne motvirke såkalt stortingsregjereri. Altså vil regjeringen få et juridisk og politisk virkemiddel for å kunne imøtegå en situasjon hvor Stortinget stadig kommer med anmodningsvedtak overfor regjeringen eller stemmer for andre forslag enn det regjeringen ønsker. Om dette utarter seg til å bli en konflikt, kan regjeringen stille kabinettspørsmål og meddele at dersom den ikke får støtte, vil det medføre at Stortinget blir oppløst og det skrives ut nyvalg. På denne måten vil regjeringen få styrket sin posisjon og innflytelse overfor Stortinget.

Dette kan illustreres med situasjonen ved kabinettspørsmålet som førte til at Bondevik I-regjeringen gikk av. For dersom regjeringen hadde hatt oppløsningsrett, kunne den varsle at regjeringen ville oppløse Stortinget dersom den ikke får støtte i sitt syn angående forslaget om å endre forurensningsloven. Dette hadde nok medført at Arbeiderpartiet eller Høyre hadde revurdert sitt standpunkt om å stemme for en endring av forurensningsloven dersom regjeringen hadde varslet at den ville oppløse Stortinget

om den ikke fikk støtte for sitt syn i saken knyttet til kabinettspørsmålet. Arbeiderpartiet og Høyre måtte dermed vurdert om dette var en sak som i det ekstraordinære valget ville gitt dem større eller mindre oppslutning blant velgerne.

5.3 Statsrettslige konsekvenser av å innføre oppløsningsrett uten positiv parlamentarisme

Norge er nærmest alene blant parlamentariske stater om ikke å ha oppløsningsrett, men det er flere stater som har oppløsningsrett uten å ha positiv parlamentarisme.

Både Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre er positive til en eller annen form for oppløsningsrett. Det er med andre ord over 2/3-flertall på Stortinget for innføring av en variant av oppløsningsrett, allikevel har ikke Norge oppløsningsrett. Forrige gang Stortinget behandlet et forslag om å innføre positiv parlamentarisme og oppløsningsrett fremmet Høyre et eget forslag om kun å innføre oppløsningsrett uten positiv parlamentarisme.

Høyre var imot å innføre positiv parlamentarisme og investitur samt den formen for oppløsningsrett som ble foreslått i Dokument nr 12:2 (2003-2004). Per-Kristian Foss (Høyre) uttalte i stortingsdebatten:

*”I dag voterer ikke Stortinget over en regjeringens tiltredelseserklæring eller en gitt sammensetning av regjeringspartiene. Slik bør det etter Høyres mening forbli. Vårt forslag er å gjenopprette balansen mellom statsmaktene gjennom en begrenset oppløsningsrett, ikke å svekke den parlamentariske frihet og fleksibilitet med en ordning med investitur, som den kan åpne for.”*¹⁵

Derfor stemte Høyre mot forslaget om å innføre både oppløsningsrett og positiv parlamentarisme, som imidlertid ble støttet av Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet mener det her en sentral sammenheng mellom positiv parlamentarisme og oppløsningsrett og derfor at man ikke bør vedta kun å innføre oppløsningsrett. Derfor stemte de heller ikke for Høyres forslag som kun

¹⁵ Stortingsdebatten 31. mai 2007 representanten Per-Kristian Foss (Høyre) [10:33:27]

omfattet en ordning med oppløsningsrett, selv om de isolert sett er for oppløsningsrett. Bakgrunnen for dette er at både Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet mener at positiv parlamentarisme og oppløsningsrett henger sammen og ikke bør vedtas særskilt.

Om man velger å innføre en ordning som gir regjeringen oppløsningsrett uten samtidig å innføre positiv parlamentarisme, risikerer man følgende situasjon: Dersom Stortinget ikke lenger har tillit til den aktuelle regjeringen og vedtar et mistillitsvotum, kan regjeringen på sin side legge press på Stortinget ved å meddele at dersom regjeringen taper den aktuelle voteringen, vil den oppløse Stortinget og skrive ut nyvalg. På denne måten vil en i utgangspunktet svak regjering, som ikke har et stortingsflertall bak seg, kunne beskytte sin egen posisjon med muligheten til å oppløse Stortinget.

Dersom det innføres oppløsningsrett uten positiv parlamentarisme, vil det altså svekke folkesuvereniteten og demokratiet, men samtidig kunne sies å styrke maktfordelingsprinsippet. Det er altså ikke en forutsetning å innføre både positiv parlamentarisme og oppløsningsrett, men rent prinsipielt har de altså en naturlig sammenheng.

5.4 Opposisjonens og opinionens rolle

Er det et demokratisk problem at Stortingets politiske rolle endres ved en flertallsregjering? Ved en flertallsregjering flytter man i større grad enn under mindretallsregjeringer de politiske og faktiske beslutningene fra Stortinget over til regjeringen. Regjeringens beslutninger vil i praksis nesten alltid få flertall når saken behandles i Stortinget. Det er i den forbindelse grunn til å presisere at stortingsrepresentantene ikke er juridisk bundet til å følge det regjeringen har besluttet, selv om de nok vil føle seg politisk bundet. Stortingsrepresentantene er først og fremst valgt av folket for å ivareta velgernes interesser.

En flertallsregjering er ikke avhengig av å ha et så godt samarbeid med noen av opposisjonspartiene på Stortinget som en mindretallsregjering. Dette som følge av at regjeringen ikke trenger opposisjonen for å få flertall. Det meste avgjøres dermed i regjeringsskivalet, uten skikkelig debatt på Stortinget. Med mindretallsregjeringer

foregår debatten i Stortinget og prosessene er generelt sett mer åpne. Bakgrunnen for dette er at Stortingets arbeid foregår delvis i de ulike fagkomiteene og delvis i stortingssalen ved behandlingen av sakene. Komitémøtene er i utgangspunktet lukkede, men debattene i stortingssalen er åpne for både pressen og allmennheten. Imidlertid vil nok partienes standpunkter som utgangspunkt besluttes under behandlingen i komiteene og det er vanskelig å påvirke beslutningene under behandlingen av sakene i stortingssalen. Den politiske debatten flyttes fra en mer åpen dialog på Stortinget under mindretallsregjeringer, til mer lukkede prosesser internt i regjeringen under flertallsregjeringer. Dermed er det nok uansett enklere for opposisjonspartiene på Stortinget å delta aktivt når debatten foregår på Stortinget.

I tillegg prøver lobbyister å påvirke de politiske beslutningene. Lobbyvirksomhet kan man utøve både overfor Stortinget og regjeringen ved departementene. Stortinget får ofte besøk fra ulike organisasjoner, foreninger og interessegrupper. Deres representanter kommer til Stortinget for å fremme sitt syn på saken og forsøke å påvirke standpunktene til de politiske partiene. Mindretallsregjeringer er avhengig av ett eller flere av opposisjonspartiene for å oppnå flertall. Dermed kan opposisjonspartiene i større grad brukes av lobbyister for å påvirke regjeringens politikk enn tilfellet er ved flertallsregjeringer.

Utfordringen ved flertallsregjeringer er at saken i praksis blir ferdig behandlet i regjeringen og dermed er avgjort før saken kommer til Stortinget. Man bør derfor heller drive lobbyvirksomhet direkte mot departementene og regjeringen. I tillegg får man ikke i samme grad benyttet seg av opposisjonspartiene for å øve ekstra press på regjeringen. Dermed kan man i utgangspunktet ha en bedre mulighet til å bedrive lobbyvirksomhet mot en mindretallsregjering enn en flertallsregjering.

Pressen kan man benytte for å påvirke regjeringens beslutninger uavhengig om det er en flertalls- eller mindretallsregjering. Både allmennheten og pressen har lovfestet innsynsrett på enkelte områder, men man har allikevel ikke like stort innsyn i prosessene i regjeringen som på Stortinget. Dermed kan det være utfordrende for pressen å ha kunnskap om hva som står på dagsorden i det interne regjeringsarbeidet. Trond Nordby skriver at:

”Gjennom uformelle kontakter mellom statsmaktene er dessuten risikoen at opinionens innsyn i beslutningsprosessen går tapt. Da undergraves demokratiets prinsipper om at meningsutveksling skjer i full offentlighet.”¹⁶

Det kan derfor være en utfordring å påvirke en flertallsregjering, med tanke på at man i langt mindre grad kan bruke opposisjonen og pressen som virkemidler for å oppnå innflytelse enn i situasjoner med mindretallsregjeringer. Men uansett vil også en flertallsregjering la seg påvirke og ha fokus på meningsmålinger og et ønske om å gjøre et godt valg neste gang.

Det er på den annen side vanskelig å anse det for et demokratisk problem at Stortingets politiske rolle blir endret som følge av at det er en situasjon med flertallsregjering. Det er velgerne som ved demokratiske valg har stemt frem den aktuelle sammensetningen av Stortinget, som danner grunnlaget og har ansvaret for flertallsregjeringens politikk. Dette kan bety at det blir vanskeligere å påvirke regjeringens beslutninger etter valget, men velgerne har uansett mulighet til eventuelt å stemme på et annet parti ved neste valg.

5.5 Samlet vurdering

I følge maktfordelingsprinsippet bør det konstitusjonelle systemet legge til rette for at regjeringen har en sterk nok posisjon til å kunne gjennomføre sin politikk, uten å risikere å bli drevet fra skanse til skanse av Stortinget. På mange måter har det vært ønskelig at regjeringen skal kunne opptre mer uavhengig av Stortinget for å ivareta maktfordeling og sikre landet en styringsdyktig regjering som kan føre en helhetlig politikk. En ordning med positiv parlamentarisme vil gjøre at regjeringen får et etablert flertall bak seg på Stortinget som støtter regjeringen på bakgrunn av for eksempel en tiltredelseserklæring med et innhold som er forhandlet frem før investituret.

En ordning med positiv parlamentarisme sikrer ikke flertallsregjering, men vil kunne bidra til å sikre en mindretallsregjering større stabilitet og forhindre at regjeringen må

¹⁶ Nordby, Trond. *Grunnlov og styreform*, Norge 1814 – 2010. Oslo, (Universitetsforlaget), 2010. s. 150.

fratre som følge av politisk uenighet med flertallet på Stortinget. Videre vil ordningen med positiv parlamentarisme bidra til at de partiene som utgjør det parlamentariske flertallet for regjeringen også vil bli mer bundet ved at partiene ikke uten videre kan distansere seg fra regjeringens politikk.

Det er samtidig et sentralt faktum at det på borgerlig side er enkelte samarbeidsproblemer. Av de borgerlige partiene har hverken Kristelig Folkeparti, Venstre eller Høyre hatt noe ønske om et formalisert samarbeid med Fremskrittspartiet, og spesielt ikke å danne regjering. Bakgrunnen for dette er nok sammensatt, og selv om det faller utenfor oppgaven å behandle dette inngående, er det allikevel interessant å vurdere dette faktum i sammenheng med forslaget om innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett.

I hvilken grad kan partienes forhold til hverandre påvirke deres holdninger til positiv parlamentarisme? Det kan i utgangspunktet virke som om Kristelig Folkeparti, Venstre og Høyre er mot investitur på bakgrunn av deres negative holdning til et formalisert samarbeid med Fremskrittspartiet. Grunnen til dette er at dersom man innfører en ordning med investitur vil muligheten for en borgerlig regjering avhenge av at også Fremskrittspartiets stortingsrepresentanter stemmer for regjeringen.

Realiteten er at samtlige borgerlige regjeringer de siste 25 årene har vært mindretallsregjeringer, som har regjert på bakgrunn av Fremskrittspartiet sin parlamentariske støtte i Stortinget. For dersom Fremskrittspartiet hadde støttet et eventuelt mistillitsforslag mot den aktuelle borgerlige regjeringen, ville regjeringen måttet søke avskjed og Norge ville fått en sosialistisk regjering. Fremskrittspartiet har mer politisk til felles med de andre borgerlige partiene enn de sosialistiske partiene, og dermed er nok valget av en borgerlig regjering bedre for Fremskrittspartiet enn valget av en sosialistisk regjering. Dette vet selvsagt de andre borgerlige partiene svært godt og har derfor tatt Fremskrittspartiets støtte for gitt.

Fremskrittspartiet har imidlertid gitt klar beskjed om at de selv heretter ønsker å være en del av en borgerlig regjering. Demokratisk sett er det rimelig ettersom Fremskrittspartiet har blitt landets nest største parti ved de to siste stortingsvalgene. En

ordning med positiv parlamentarisme vil derfor kunne gi Fremskrittspartiet økt innflytelse. Dette er nok noe av årsaken til at særlig Kristelig Folkeparti og Venstre er skeptiske til positiv parlamentarisme. Siden valget i 2009 har man imidlertid sett en større politisk og retorisk tilnærming mellom Høyre og Fremskrittspartiet som dermed kan åpne opp for et mer formalisert samarbeid og eventuelt ønske om å danne regjering i 2013.

Under en flertallsregjering foregår forhandlingene internt og hele regjeringen må stå til ansvar for sin politikk, selv om det helt sikkert er uenighet internt i regjering. Det siste året og før har man også opplevd at regjeringspartiene Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet har benyttet pressen for å få frem uenigheter internt i regjeringen. Dette er nok utslag av debatt internt i regjeringen som man måtte få utløp for overfor velgerne.

I situasjoner hvor det er uenighet internt i en mindretallsregjering kan man enklere synliggjøre de politiske forskjellene ved at pressen er mer tilstede underveis i prosessen ettersom media er mer involvert i forhandlingsprosessene på Stortinget enn i regjeringen. I tillegg er det til syvende og sist opposisjonen på Stortinget som avgjør sakene ettersom mindretallsregjeringen ikke har flertall alene.

Angående politisk ansvar er det nok mindre belastende å sitte i en mindretallsregjering, hvor man kan skylde på behandlingen i Stortinget og at det var et manglende flertall i nasjonalforsamlingen som gjorde at regjeringen ikke fikk viljen sin igjennom. Til en viss grad kan regjeringen selvsagt ha rett i at det var det manglende flertallet på Stortinget som gjorde at en aktuell sak fikk det faktiske utfallet. Men på den måten kan regjeringen fraskrive seg ansvaret for at de politiske resultatene tar lenger tid eller blir umulige å få gjennomført. Hadde man derimot hatt en ordning med positiv parlamentarisme ville man i større grad kunne fastslå hvilke partier som er ansvarlige for den politikken som føres. Dette er først og fremst svært viktig for velgerne å kunne avklare hvilke partier som skal ha æren eller kritikken for den politikken som har blitt ført siden forrige valg.

Videre har det vært hevdet at en ordning med investitur vil bidra til å forsterke en deling av norsk politikk i to politiske blokker. I dagens politiske situasjon ville det betydd en

venstreside bestående av Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet og Senterpartiet og en høyreside bestående av Kristelig Folkeparti, Venstre, Høyre og Fremskrittspartiet. En slik blokkdeling er noe sentrumspartiene Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet nok frykter fordi det bidrar til at de må velge en av sidene, i stedet for å kunne stå i sentrum og ha mulighet til å forhandle med begge sider om samarbeid fra sak til sak. Det må allikevel presiseres at det er helt opp til partiene selv å velge hvilken side de vil støtte og hvor de får mest gjennomslag for sin politikk. På den måten kan sentrumspartiene inngå avtaler med enten venstresiden eller høyresiden og dermed øke sin innflytelse på politikken. Denne forhandlingsmuligheten kan bidra til å styrke sentrumspartiernes politiske situasjon. Det har til tider vært drøftet om Venstre og Kristelig Folkeparti heller skulle ønske å støtte en arbeiderpartiregjering enn en fremskrittspartiregjering. De øvrige partiene i de politiske blokkene må dermed forhandle med sentrumspartiene om deres støtte. Allikevel er det nok motstanden mot en slik blokkdeling og ønsket om å kunne forhandle med flere partier i løpet av stortingsperioden som er noe av forklaringen til hvorfor de aktuelle partiene er negative til en ordning med positiv parlamentarisme.

6 Muligheten for at Stortinget vedtar å innføre positiv parlamentarisme og oppløsningsrett

Det forrige grunnlovsforslaget for å innføre positiv parlamentarisme og oppløsningsrett (Dokument nr 12:2 (2003-2004)) ble behandlet av Stortinget i 2007. Forslaget ble den gangen støttet av Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, og resultatet ble at 87 stortingsrepresentanter stemte for og 56 stortingsrepresentanter stemte mot, mens 26 stortingsrepresentanter hadde forfall. Kravet for grunnlovsendringer er 2/3-flertall jf. Grunnloven § 112 første ledd tredje punktum. For å finne ut hvor mange stemmer som manglet for å oppnå flertallskravet, må man først trekke ut de 26 stortingsrepresentantene som hadde forfall. Dermed skulle det ha vært 96 stemmer for forslaget for at det skulle oppnådd det nødvendige 2/3-flertall. Med andre ord var det kun ni stemmer som avgjorde voteringen forrige gang.

Siden den gang har det vært stortingsvalg, og Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har i denne stortingsperioden til sammen 105 stortingsrepresentanter. For å oppnå 2/3-

flertall, mangler man dermed 8 stemmer. For at grunnlovsforslaget skal bli vedtatt trenger man å få støtte fra enten Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet eller Kristelig Folkeparti.

Ved forrige behandling av et helhetlig grunnlovsforslag om å innføre positiv parlamentarisme og oppløsningsrett i 2007, innvendte Høyre at et av hovedproblemene med forslaget var at oppløsningsretten innebar at tidspunktet for de ordinære valgene skulle fastholdes. Dette ville føre til at man ved ekstraordinære valg potensielt kunne få svært korte stortingsperioder ettersom det var kort tid frem til det ordinære valget. Grunnlovsforslaget som nå skal behandles har imidlertid fått inn alternative forslag som innebærer at de ordinære valgene vil kunne forskyves som følge av eventuelle ekstraordinære valg.

Det helhetlige grunnlovsforslaget i Dokument nr. 12:14 (2007-2008) om innføring av positiv parlamentarisme og oppløsningsrett er nå til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen som har satt frist for å komme med sin innstilling til 20.12.2011. Dermed blir nok voteringen over grunnlovsforslaget tidlig på våren 2012. Det blir interessant å følge med om Norge denne gangen vil få innført en ordning med positiv parlamentarisme og oppløsningsrett.

7 Litteraturliste

- Grunnlovsforslag: *Dokument nr. 12:2 (2003-2004)* – Grunnlovsforslag med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur).
<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2003-2004/dok12-200304-002.pdf>
- Grunnlovsforslag: *Dokument nr. 12:14 (2007-2008)* – Grunnlovsforslag med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur).
<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2007-2008/dok12-14-2008.pdf>
- Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.
- Nordby, Trond. *Grunnlov og styreform*, Norge 1814 – 2010. Oslo, (Universitetsforlaget), 2010.
- NOU 2001:03 *Velgere, valgordning, valgte*.
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20012001/003/PDFA/NOU200120010003000DDDPDFA.pdf>
- Regeringsformen, 1974-02-28.
- Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen, (Fagbokforlaget), 2009.
- Stortinget - møte torsdag den 31. mai 2007 kl. 10 - Sak nr. 1: Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur).
<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/Stortinget/2006-2007/s070531.pdf>
- Stortingsforhandlinger 1904-1905, bind 7B. s. 2544.